




3 1761 11709154 6

CA1  
RT  
-78R26

GOVT





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117091546>







(18)

GOVT PUBNS

CA1

RT

-78R26

CONFIDENTIAL

UNTIL RELEASE  
MARCH 13, 1978

A REPORT ON

PAY-TELEVISION

The present report examines the issue of the possible introduction of a pay-television system in Canada. The report outlines the historical context in which the current discussions on pay-television must take place. It also describes and examines the most recent submissions for a pay-television system for Canada; sets forth the Commission's conclusions on the issues at this time; and provides an indication of possible guidelines for the future introduction of pay-television.

March 1978.







## TABLE OF CONTENTS

<u>INTRODUCTION</u>		<u>PAGE</u>
CHAPTER I:	Pay-Television in Historical Perspective.	1
CHAPTER II:	The History of Pay-Television.	6
CHAPTER III:	The CRTC and Pay-Television.	8
CHAPTER IV:	Prelude to the Second Public Hearing on Pay-Television: June 1977.	10
CHAPTER V:	An Analytical Description of the Submissions.	13
CHAPTER VI:	Conclusion.	31
CHAPTER VII:	Planning a Pay-Television Policy for Canada.	37
	(1) Objectives for a Canadian Pay-Television Policy	37
	(2) Guidelines for Pay-Television	38
	(3) Recommendations for Pay-Television.	53







## CHAPTER I

### Pay Television in Historical Perspective

The development of this country has been shaped significantly by the nation's vast geographical extent and by its linguistic duality and cultural diversity. Equally important has been the geographical proximity and cultural dynamism of the United States.

Since Confederation, numerous studies and reports have underlined the implications and importance to Canada of the United States' presence. In the specific area of broadcasting and the arts these reports have concluded that Canadians must remain fundamentally pre-occupied with ensuring that broadcasting services available to Canadians be predominantly Canadian in content and character.

As early as in 1928 the Canadian Government appointed a Commission, known as the Aird Commission, which examined the state of radio broadcasting in Canada. The Commission report noted that radio "could become a great force in fostering a national consciousness and unity" but owing to the fact that a large and increasing proportion of programming made available to Canadians originated outside of Canada, "the minds, ideals and opinions of Canadians, particularly the young, are shaped into molds not specifically Canadian."

Prime Minister Bennett, speaking to the Bill that created the Canadian Radio Broadcasting Commission in 1932, expressed the Government's concern that without adequate control of radio broadcasting, national unity would suffer. Specifically the Prime Minister stated:

This country must be assured of complete control of broadcasting from Canadian sources, free from foreign interference or influence. Without such control radio broadcasting can never become a great agency for the communication of matters of national concern and for the diffusion of national thought and ideals, and without such control it can never be the agency by which national consciousness may be fostered and sustained and national unity still further strengthened.

Nearly two decades later the Massey Royal Commission was appointed to examine, in a comprehensive manner, Canadian cultural and scientific problems including problems in the field of broadcasting. The Commission's conclusions



indicated that "the American invasion by film, radio and periodicals is formidable" and pointed out that many of the radio programs presented to Canadians for consumption "have in fact no particular application to Canada or to Canadian conditions". It concluded by warning that "a vast and disproportionate amount of material coming from a single alien source may stifle rather than stimulate our own creative effort".

In 1957 the precarious development of Canadian broadcasting was underlined in the report of the Fowler Commission. The report warned that "if a separate Canadian consciousness and a sense of identity is a desirable national objective the massive importation and dissemination of an alien American cultural perspective via the media of broadcasting is a highly undesirable development". The second Fowler Commission inquiry, reporting in 1965, not only found no improvement in the situation but expressed heightened concern over the growing exposure of American programs in Canada, most notably in television.

The introduction and proliferation of cable television from the mid 1960's through to the present accentuated the problem of maintaining a significant Canadian presence in the Canadian broadcasting system. The advent of cable television signaled a further decline in the proportion of Canadian programming viewed by Canadians and attempts to move funds for programming purposes from cable television to program producers have not been successful.

After half a century of effort statistics reveal the extent to which United States programming dominates Canadian broadcasting:

80% of the total television programming available via cable in Vancouver is non-Canadian.

In Calgary less than 23% of the total television programming available via cable is Canadian and between 8:00 p.m. and 11:00 p.m. the proportion is even smaller, as low as 12%.

In the peak viewing hours (8:00 p.m. to 10:30 p.m.) during an average week in the 1976-77 season, on four private Canadian stations (Toronto/Hamilton) only 27% of the weekly program schedule was Canadian.

For all Canadian stations, in the fall of 1976, of the total time spent watching television between the hours of 6 p.m. and 12 p.m. only 24% was spent watching Canadian programming.



The problem of a lack of a significant Canadian presence in the Canadian broadcasting system is not unique. In Canadian motion picture theatres, for example, some 95% of all films shown are foreign, while approximately 75% of the film material used in Canadian schools is also non-Canadian.

The Broadcasting Act of 1968 eloquently describes the policy objectives that the Canadian people, through Parliament, have endorsed to strengthen and preserve Canadian programming.

The Commission has been established to regulate and supervise the Canadian system and to implement such policy objectives as:

3(a) broadcasting undertakings in Canada make use of radio frequencies that are public property and such undertakings constitute a single system, herein referred to as the Canadian broadcasting system, comprising public and private elements;

(b) the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians so as to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada;

(d) the programming provided by the Canadian Broadcasting system should be varied and comprehensive and should provide reasonable, balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern, and the programming provided by each broadcaster should be of high standard, using predominantly Canadian creative and other resources;

(e) all Canadians are entitled to broadcasting services in English and French as public funds become available.

(f) there should be provided, through a corporation established by Parliament for the purpose, a national broadcasting service that is predominantly Canadian in content and character;

(h) where any conflict arises between the objectives of the national broadcasting service and the interest of the private element of the Canadian broadcasting system, it shall be resolved in the public interest but paramount consideration shall be given to the objectives of the national broadcasting service.

In applying these policy objectives to operational priorities, the Commission has been guided by the following principles which are described in the Commission's 1971 position paper on cable policy.

"The mandate of the Commission requires it to supervise the publicly-owned radio frequencies so that the Canadian broadcasting system is not disrupted as a result of purely technological and marketing pressures which take no account of the social, cultural, economic, and political objectives of the country."

"Canadian broadcasting should above all strive for excellence and high standards of quality in information, entertainment, and enlightenment. It should provide the widest possible choice....One of the objectives of Canadian broadcasting should be to encourage more diversity, more choice, more variety of subject matter, of opinions, of ideas -- rather than to reduce choice and diversity. The aim stated in the Broadcasting Act namely to "safeguard, enrich, and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada" is a positive one which, if fulfilled, would add to the spectrum of views and creativity offered to Canadians, not subtract from it."

"The Canadian system should be open to world currents and offer to Canadians the challenge of ideas and cultural achievements from other countries. Services in English and French should be made available as rapidly as possible to all Canadians. The Commission has never said and will never say that programs from other countries and from the United States in particular should be kept out of Canada. For one thing, this would be impossible. It is also undesirable."

The Commission has emphasized the need for a positive development of the Canadian program production industry as an effective step toward the creation of a strong Canadian presence in the Canadian broadcasting environment. The Commission's statement of the problem and its suggested course of action is summarized in the 1971 policy document:

"The Canadian broadcasting system does not have the necessary resources to be expected to develop and



support a production industry on its own. Existing sources of revenue, which come chiefly from advertising, are not sufficient to provide the entire support of the total system as it is presently constituted and never have been since its inception. Furthermore, broadcasting should not be called upon to be the sole contributor to this development. This is a problem that affects, and should be of paramount concern to all Canadians; it is truly a Canadian problem."

"If a total solution is to be formulated, it must recognize that all sectors of government and industry must be co-ordinated so as to establish a meaningful Canadian program production industry ... Canada must quickly develop a program production industry reflecting both purely Canadian and international cultures. Otherwise, we will simply have a technically sophisticated distribution system for imported programs.

"It is imperative that governments, provincial and federal, establish at all levels fiscal and economic policies providing an environment oriented toward the most rapid and effective use and growth of Canadian creative resources. The participation and contribution of industry is essential in the development of talent and other resources needed for program production and can best be ensured through the provision of worthwhile incentives."

It is in the context of these historical pre-occupations, continuing problems and broadcasting policies that the issue of pay-television must be considered.

## CHAPTER II

### The History of Pay-Television

Although pay-television is considered to be a recent development in fact it pre-dates commercial television. In 1937, Scophony Limited, predecessor of Skiatron Electronics and Television Corporation, was issued pay-television patents for a large screen system which was first demonstrated in Great Britain and then in New York the following year.

The first broadcast pay-television experiments in the United States were authorized by the Federal Communications Commission (FCC) in the early 1950s. These experiments were conducted in New York City and Los Angeles and were of two or three months duration involving a limited number of subscribers. In 1952, Zenith Corporation petitioned the FCC to approve a nationwide subscription pay-television operation in Hartford, Connecticut which was finally approved in 1962.

In Canada pay-television was first provided on an experimental basis in 1960 in the Toronto suburb of Etobicoke. International Telemeter, with Paramount's Famous Players Limited acting as program supplier, provided the cable system with color transmission, of a selection of movies, sporting events, and specials, with a "coin in the meter" billing system. At its peak, the system had approximately 5,800 subscribers but toward the end of the five-year test period the number of subscribers dropped to approximately 2,500. Expected revenues were seldom reached and the system was never profitable. The experiment was terminated in 1965.

Hotel pay-television was introduced in the United States in 1971 by Trans World Communications (TWC) and Computer Television's Computer Cinema. In Canada, hotel pay-television was begun in Toronto in 1972 by TWC. Rogers Telecommunications Limited acquired TWC in 1975 and is presently supplying 11,000 rooms in 20 Toronto hotels with 8 to 10 movies per month at a charge of \$4.50 per program. In Vancouver, a subsidiary of Premier Cablevision Limited has been operating a hotel pay-television system since March 1976.

Closed circuit pay-television, a form of pay-television in which the receiving and originating equipment are directly linked by cable, microwave or telephone lines, began operation in 1974 in a Toronto condominium. It offers 10 second-run films per month at a cost of approximately \$3.50 per film.



In September 1975 a Time-Life subsidiary, Home Box Office, established a pay-television network in the United States utilizing domestic satellites for program delivery. This made possible the delivery of live programming, thus increasing in some measure pay-television's marketability.

As of June 30th, 1977, pay-television enterprises in the United States had offered service in areas with 11,085,800 dwelling units -- about 15% of all U.S. homes -- and had an estimated 1,239,738 subscribers (11.3% of potential) paying an estimated \$9,875,312 per month, or an average monthly rate of \$7.96.

### Chapter III

#### The CRTC and Pay-Television

The first pay-television proposal submitted to the Commission was presented by D. Rae Sutherland in July 1970. The proposal involved the use of a scrambled signal via over-the-air transmitters to the cities of Edmonton, Regina and Saskatoon.

The Commission concluded that the proposal, which involved the use simultaneously of several broadcast frequencies carrying scrambled U.S. television signals, did not conform to Broadcasting Act objectives.

The first application to start an in-home, cable, pay-television service was received by the Commission in 1972 from Rogers Cable TV Ltd. of Toronto. The company proposed a combination of movies and special interest channels available at an extra charge per channel on mid-band. Three movie channels were to provide feature films, minority appeal art films, "art" and cultural movies, and ethnic and foreign-language movies. Two special interest channels, one for doctors and another for lawyers and accountants, were to provide continuous programming of interest to these professional groups. The Commission deferred consideration of this application because no general policy had yet been developed.

The Commission issued its first public announcement on pay-television in October 1972. The announcement indicated that, while pay-television developments were in an experimental stage, it was possible that such a service could play a significant role in the development of the Canadian broadcasting system at some future time. The Commission invited interested parties to participate in determining "the best method for a thorough examination of pay-television services as an integral part of the Canadian broadcasting system". Experimental proposals by individual licensees were to be included in this examination in order to assist in determining whether pay-television could "contribute to the achievement of established broadcasting policies". The Commission emphasized that if pay-television were to be permitted to develop in Canada, it must be developed through "legitimate licensees in the spirit of the Broadcasting Act".

Several pay-television proposals from cable operators and independent organizations anxious to introduce pay-television into large urban areas such as Toronto and Vancouver were received in response to this announcement. After a review, the Commission concluded that no submission significantly contributed toward the furtherance of the Broadcasting Act objectives.



In December 1973, as a result of several applications by cable licensees to run feature movies on their community channels, the Commission issued a public announcement denying such carriage on the grounds that this activity raised many of the same issues as pay-television.

In February 1975, the Commission issued a position paper on pay-television. This paper described the possibilities and problems foreseen by the Commission and provided a tentative indication of measures that might be introduced to assure that pay-television would contribute to broadcasting objectives. The Commission stated that unless proposals could be developed which would further the objectives of the Broadcasting Act, the impact of pay-television on the Canadian broadcasting system, could be highly detrimental.

At the June 1975 public hearing forty briefs on pay-television were considered. Six were from broadcasters who suggested that the introduction of pay-television was premature and that it would have a harmful effect on broadcasting. Fourteen briefs were received from cable operators who were favourable to the immediate introduction of pay-television. Seven briefs were received from the program production industry which concluded that if pay-television was to be introduced at all, it should be introduced so as to provide the maximum financial benefits to producers and increased exhibition opportunities. Thirteen briefs were submitted by other groups, such as the Consumers Association of Canada and the Canadian Broadcasting League, illustrating that little public enthusiasm was evident for the introduction of a Canadian pay-television service.

In its resultant policy statement issued in December 1975, the Commission indicated that the Canadian broadcasting system was currently in the process of adjusting to new policies and developments and that the broadcasting system should be allowed to adapt and absorb these adjustments without the potential disruption caused by the introduction of pay-television service into Canada at that time.

The Commission, however, indicated that it was prepared to consider on a case by case basis, the introduction of pay-television service (such as hotel pay-television) by licensed cable operators in situations in which such service would clearly present no threat to the free over-the-air broadcasting system. The Commission encouraged interested parties to continue to develop ideas on the subject of pay-television which would be consonant with the objectives set out for the Canadian broadcasting system in the Broadcasting Act.

## CHAPTER IV

### Prelude to the Second Public Hearing on Pay-Television: June 1977.

By early 1976 the Canadian cable television industry renewed demands for the introduction of pay-television. There were two main reasons for this renewed interest: first, the apparent success of pay-television in the United States raised expectations of profitable pay-television systems in Canada, and; secondly, the possibility of the emergence of competitive, unlicensed, closed circuit pay-television in cable franchise areas concerned cable operators. In addition, the cable television industry faced with decreasing growth rates due to already high penetration levels, and with unused capacity on existing systems, saw pay-television as a new avenue for the introduction of additional revenue-producing services.

On June 2nd, 1976 the Minister of Communications and the Chairman of the CRTC issued statements inviting a re-consideration of a Canadian pay-television service. The statements, at the same time, contained indications of valid concerns and specific expectations.

The Honourable Jeanne Sauvé, Minister of Communications stated in part:

"I am firmly convinced that the introduction of this new service (pay-television) will be a watershed in the development of broadcasting, with major structural implications for the entire system."

"We must ensure that it brings maximum benefit on a national plane to all groups interested in broadcasting private and public broadcasters, cable operators, program producers."

"In considering the introduction of any new service, we must examine its potential advantages and disadvantages. For example, could not pay-television make a contribution to solving the most crucial problem in Canadian broadcasting, that is, the under-developed state of the Canadian program production industry?"

"Pay-television could help create wider viewing opportunities for Canadian programs especially feature films...a major task ahead will be to devise a structure that will maximize pay-television's potential benefits for our broadcasting system and for viewer choice."

"First: It must provide a range of programming which does not duplicate that now offered by broadcasters and must do so without siphoning programs from the broadcasting system. The continued federal regulation of the broadcasting system, including the regulation of pay-television, is a crucial factor in the coherent and orderly provision of program services to the entire Canadian viewing public."

"Second: It must ensure the production of high-quality Canadian programs that Canadians will watch."

"Third: It must ensure that programs are produced in Canada for international sale."

"Whatever the system of delivery to the home, two crucial questions remain -- what are you going to deliver, and who will put it together?"

"The government must also consider whether the (pay-television) network should be a private corporation with extensive monopoly powers, a public corporation, or a mixed corporation involving both private and public participation."

"The introduction of pay-television represents a fundamental structural change to the Canadian broadcasting system."

Reflecting and amplifying the Minister's concerns and expectations, Harry J. Boyle, Chairman of the CRTC stated in part:

"We have been guided by one fundamental. The mandate of the Broadcasting Act of 1968 directs us to protect and strengthen the national broadcasting system of Canada."

"Will pay-television in Canada be another conduit for siphoning off more of our resources for foreign production industries or will it include reasonable incentives for Canadian production?"

"It has been apparent that this one major problem transcends the normal administration of the Broadcasting Act of 1968 because the structure of the program service to pay-television will have an effect not only on cable operators and off-air broadcasters but on the whole range of creative program production resources of Canada."



"I urge you not to under estimate the Minister's remarks and simply conclude that the introduction of pay-television is considered as a mere broadening of entertainment choice for subscribers."

"The Minister's statement has a national significance well beyond pay-television. It should be considered, as the Minister has enunciated before, as the beginnings of a national policy of "cultural security" for Canada. The Minister has also undertaken to share with her Cabinet colleagues the national concerns regarding safeguards as to how a structure can be found to accommodate a full range of Canada's cultural and creative production resources."

"To allow an opportunity to slip by to convert technical systems to a national purpose with a conscious and dedicated restructuring of the national broadcasting and cultural system, would be inexcusable."

"It is my understanding that the Minister and her Cabinet colleagues wish to consider fully the national implications of the pay-television program organization on not only broadcasting but also on related cultural and creative organizations in Canada."

On June 30th, 1976 the Commission formally called for submissions on the form and function of an organization, institution, or agency to assemble, produce, and acquire pay-television programming for distribution to licensed broadcast undertakings. The Commission received 105 submissions.

An analysis of these submissions indicated that few had responded to certain fundamental questions dealing with the form and function of the proposed pay-television controlling structure. Accordingly the Commission requested an updating of submissions and called a public hearing for June 13th, 1977 at which time the revised submissions were to be considered.

A total of 181 submissions were received by the Commission. Twenty-six major representative organizations and individuals appeared before the Commission.

## CHAPTER V

### An Analytical Description of the Submissions

The 105 submissions received by the Commission as a result of the June 30th, 1976 call were supplemented by 35 new submissions and 41 updated submissions. The total number of submissions received on pay-television for the June 13th, 1977 hearing was 181. The updating documents were combined with their original representations to form 140 submissions. The following description and analysis is based on the information contained in those submissions.

The Commission received 140 submissions from groups and individuals whose interests and background were significantly diverse. Table I indicates the source of submissions.

TABLE I

\* SOURCE OF SUBMISSIONS

		Number of Submissions	Percentage of Submissions
Individual		37	27
Industry	Cable	7	5
	Broadcasting	21	15
	Production	16	11
	Carrier	3	2
	Combined	4	3
Groups	Public	13	9
	Commercial	27	19
	Government	3	2
	Other	9	7
TOTAL		140	100%

\* Note: For a list of those representatives that appeared at the hearing by category of source, see Appendix A attached hereto.



The most strongly represented group was the industries which could be expected to have a direct involvement in any possible pay-television enterprise. Fully 51 or 36% of submissions were received from these industries. These submissions were notable for the comparative thoroughness of their investigation and the detailed nature of their proposals. The industries represented in this group included the cable, broadcasting, program production, and carrier industries. A small number of submissions (4) presented the views of a combination of these industries.

Groups, other than the above, also prepared a large number of submissions. Commercial groups, for example, accounted for 19%, public interest groups for 9%, governments for 2% and the remaining various groups 7%. The total number of submissions from groups other than industries that may be involved directly in a pay-television operation number 52 or 37% of all submissions. While the general quality and detail of these submissions varied, there were a number of exceptionally thorough, and well balanced studies which explored pay-television issues to the extent that present information and organizational resources would permit.

In addition to industries and organized groups, the Commission also received a significant number of briefs (37) from individuals. These accounted for 27% of all submissions. Many of these individual submissions were general in nature and comparatively short in length. Nevertheless, their content is of importance as an expression of the individual concerned citizen.

On the whole the industrial and commercial submissions accounted for 78 of the 140 submissions or 55% of the total while individuals, public groups, governments and other non-commercial groups accounted for 62 submissions, or 45% of the total.

Support for or Opposition to Pay-Television

A high proportion of the submissions (30%) did not express either support for or opposition to the introduction of pay-television. (TABLE 2). However, of those that did express an opinion, a majority indicated opposition. At least one submission indicated that it would support the introduction of pay-television only in English-speaking Canada, because of the possible economic problems in its introduction in French-speaking Canada. The high proportion of briefs which did not express a view on pay-television may indicate that the issues surrounding pay-television were found so complex that a definite assessment on the possible consequences, whether positive or negative, was not attempted.

TABLE 2

SUPPORT FOR OR OPPOSITION TO PAY-TELEVISION

	Number of Submissions	Percentage of Submissions
Support for pay-television	48*	34
Opposition to pay-television	50	36
No opinion	42	30
TOTAL	140	100%

\* This includes the one submission which supported pay-television's introduction in English-speaking Canada only.



An overview of all submissions, whether expressing support for or opposition to or no comment on the possibility of pay-television's introduction at the present time, reveals some interesting patterns. Perhaps the most revealing indication about the individual submissions is the fact that support, opposition and no comment are approximately evenly divided (TABLE 3). A plurality (38%) made no comment while support was indicated by 32% and opposition by 30%.

TABLE 3

SUPPORT FOR OR OPPOSITION TO PAY-TELEVISION  
BY SOURCE OF SUBMISSION

Source	Support		Opposition		No Opinion Expressed on Issue		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Individual	12	32	11	30	14	38	37	100
Industry								
Cable	6	86	0	0	1	14	7	100
Broadcasting	4	19	12	57	5	24	21	100
Production	11	69	4	25	1	6	16	100
Carriers	3	100	0	0	0	0	3	100
Combined	1	25	2	50	1	25	4	100
Groups								
Public	2	15	8	62	3	23	13	100
Commercial	8	30	8	30	11	40	27	100
Government	0	0	1	33	2	67	3	100
Other	0	0	4	44	5	56	9	100
TOTAL	47		50		43		140	100

Industry was divided on the question of the introduction of pay-television. All (100%) of the carriers and nearly all (86%) of the cable submissions as well as a majority (69%) of producers supported the introduction of pay-television. Opposition to pay-television's introduction in industry was centered in broadcasting with 57% opposed.

Commercial groups were evenly divided in favoring (30%) and opposing (30%) pay-television's introduction with a plurality (40%) not taking a specific position on this question.

Public interest groups clearly opposed the introduction of pay-television (62%) although some (15%) did express conditional support. A number of public interest groups (23%) while expressing various opinions, did not comment on their support for or opposition to pay-television.

The above statistical description is an accurate portrait of the distribution of opinion found in the submissions, such a description however only provides the broadest outline of response to this principal question. Moreover, while the use of percentages is desirable within each category, the reader should be aware of the actual numbers to which the percentages relate in order to accurately interpret the distribution of opinion in the submissions.

#### Organizational Structure for the Pay-television Agency

A majority (63%) of submissions did not express any preference for an organizational structure for a pay-television agency (Table 4). The remaining 37% that did express a preference, generally indicated a preference, consistent with their dominant interests.

Of those expressing a preference (52) on organizational structure the largest plurality (29%) indicated a preference for mixed ownership and control involving broadcasting, cable, independent producers and government interests. The next most frequently preferred proposal was a public corporation (25%), while cable (13%) and broadcasting (12%) interests indicated that their industries should control the agency structure. None suggested that control should lie with independent producers.

The cable television industry overwhelmingly favoured cable industry control although some did indicate that a public or a mixed control structure would be acceptable. The broadcasting industry was significantly divided over the issue. Half of those expressing a preference favoured broadcasting industry control, while most of the remainder wished to have a form of mixed control structure.



TABLE 4

## ORGANIZATIONAL STRUCTURE PREFERRED

Source	Broadcasters (Public & Private)	Cable	Independent Producers	Public Corporation	Combined	Other	No Response	Total
Individual	0	1	0	4	3	2	27	37
Industry	0	4	0	1	1	0	1	7
Cable	0	4	0	1	4	0	11	21
Broadcasting	5	0	0	1	0	0	4	16
Production	1	0	0	4	2	5	1	3
Carrier	0	0	0	1	1	0	1	4
Combined	0	0	0	0	1	0	3	7
Groups	0	0	0	1	1	1	10	13
Public	0	1	0	0	0	2	24	27
Commercial	0	1	0	0	0	0	2	3
Government	0	0	0	1	2	1	5	9
Other	0	0	0	1	2	1	5	9
TOTAL	6	7	0	13	15	11	88	140
PERCENT of Total	4	5	0	9	11	8	63	100
PERCENT of those expressing an opinion (N - 52)	12	13	0	25	29	21		100

## Programming Emphasis

The submissions clearly indicated that feature length movies were expected to dominate programming on pay-television. Fully 51% of submissions which addressed themselves to this issue indicated movies would predominate (TABLE 5). A substantial number (13%) indicated that sports programming would be predominant, while more than 26% indicated that some other type of programming including artistic, cultural and educational productions, would be shown.

TABLE 5  
PROGRAMMING EMPHASIS

	No.	%
Movies	37	51
Sports	9	13
Other	26	36
Total	72	100

## Canadian Content Requirement

A substantial majority (75%) of those who expressed an opinion on Canadian content requirements indicated that such requirements would be desirable while a minority (25%) opposed their introduction. (Table 6).

Producers and public interest groups were particularly concerned that Canadian content requirements be imposed on pay-television, while the cable industry argued that Canadian content requirements were neither needed nor desirable.

TABLE 6  
CANADIAN CONTENT QUOTA REQUIREMENTS

	No.	%
YES	26	75
NO	9	25
TOTAL	35	100

### Requirement for Local/Regional Input

While the majority of submissions did not address themselves to the question of the need to provide local or regional input into pay television programming, of those that did, an overwhelming majority indicated support for this programming development (TABLE 7).

TABLE 7  
REQUIREMENT FOR LOCAL/REGIONAL INPUT

	<u>Number</u>	<u>Percentage</u>
Yes	19	95
No	1	5
Total	20	100

Commercial groups followed by public groups and individuals most frequently expressed the need for such a capacity in pay television programming.

### Availability to the Public

Nearly three-quarters (72%) of the submissions which dealt with the availability of pay television indicated that it should be made available throughout Canada (TABLE 8). However, a substantial number (25) indicated that it would be essential to make it available in areas where cable television had been introduced. The cable television industry emphasized the appropriateness of cable delivery for pay television programming while other private interests and broadcasters suggested that universal availability would be essential.



TABLE 8  
AVAILABILITY TO THE PUBLIC

Availability	Number	Percentage
Nation-wide	23	72
Cable Areas	8	25
Major Markets	0	0
Other	1	3
TOTAL	32	100

Only ten submissions out of 140 extensively discussed the expected penetration level which pay television might achieve either at the present or in the near future. Only nine submissions presented actual estimates of expected penetration levels. These range in the area of 15%-25% of Canadian households depending on certain assumptions about programming, signal delivery, exhibition methods and payment system for the service.

#### Distribution System

With respect to the distribution system for pay television programming 17 submissions suggested specific methods of delivery. Four submissions suggested delivery by satellite, 4 suggested "bicycling", while 9 suggested a combined system of delivery including satellite, bicycling and microwave.

#### Local Delivery

There were 42 submissions which proposed systems for local delivery of pay-television programming. A majority of these (23) proposed cable; 4 proposed off-air delivery, while 15 indicated a mixed approach of the above two would be desirable.

The cable television industry overwhelmingly proposed cable as the most appropriate system of delivery while broadcasters suggested broadcasting over the air. The latter, however, most often proposed a mixed system as did individuals and groups of various kinds.

### Revenue Statements

Only 6 submissions provided estimates regarding expected gross revenue from pay television. A slightly larger number (8) provided estimates of probable revenue from Canadian production. A considerable number (17) however included a suggested percentage of revenues which would be appropriate to set aside for Canadian production purposes.

### Method of Exhibition

Thirty seven submissions presented proposals regarding the method of exhibition for pay television. Five proposed a "universal" system; 10 proposed a "subscription" system; and 22 proposed a "pay-per-program" system.

Producers expressing a preference (6) largely favoured a pay-per-program structure (3) followed by subscription (2) while the universal system was not favoured by producers with only one indicating this preference.

Broadcasters expressing a preference (7) largely preferred the pay-per-program system (4) however at least two broadcasters suggested the universal system.

The expressed cable industry preference (3) was subscription (2) or universal (1).

### Impact of Pay Television on Broadcasting System Generally

Fifty four submissions (39%) commented on the impact which pay television was expected to have on the broadcasting system (TABLE 9). Of these a majority of 61% stated that pay television's impact would be negative. Only 17% expected the effect to be positive, while 22% stated that the effect would be neutral.

TABLE 9

IMPACT OF PAY TELEVISION ON BROADCASTING  
SYSTEM GENERALLY - BY SOURCE

Source	Impact on Broadcasting System				TOTAL
	Positive	Negative	Neutral	No Comment	
Individual	2	1	3	31	37
Industry					
Cable	2	1	2	2	7
Broadcasters	1	14	0	6	21
Producers	2	2	5	7	16
Carriers	0	0	0	3	3
Combined	1	1	0	2	4
Groups					
Public	0	2	1	10	13
Commercial	1	6	1	19	27
Government	0	1	0	2	3
Other	0	5	0	4	9
TOTAL	9	33	12	86	140
% of TOTAL	6	24	9	61	100
% of Pos., Neg., Neutral (n - 54)	17	61	22		
% of Pos., Neg. (n - 42)	21	79			

If we consider only those that expressed a strong positive or negative opinion on this question, the former accounted for 21% of opinion while the latter accounted for 79%.

There were comparatively few (9) submissions which considered that pay-television would result in positive benefits for the broadcasting system. The cable industry suggested this most frequently. The broadcasting industry, however, was quite unequivocal about stating that pay-television would have a negative effect on broadcasting. This was also the view of the majority of commercial groups expressing an opinion.

The preponderant opinion (5) of the production industry was that it would not have much of an effect either way. Those who expressed their opinion in unequivocal terms (4) were evenly divided between those who considered it would have a positive effect (2) and those who considered it would have a negative effect (2).



### Impact on Non-Broadcasting Media

At least 39 submissions considered the impact which pay television was expected to have on the non-broadcasting entertainment media including movie theatres (TABLE 10). Of these 44% expected the impact to be positive, 44% expected the impact to be negative, while 12 % expected that pay-television's effects would be neutral.

Producers particularly expressed the view that pay television would have a highly positive effect on the non-broadcasting entertainment media. Broadcasters were divided on the issue, but a majority of those who commented indicated negative results could be expected.

Commercial groups, including movie theatre owners and operators, however, clearly indicated that they expected that negative results should be anticipated.

TABLE 10

#### IMPACT ON OTHER NON-BROADCAST ENTERTAINMENT MEDIA - BY SOURCE

<u>Source</u>	<u>Impact</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Positive</u>	<u>Negative</u>	<u>Neutral</u>	<u>No Comment</u>	
Individual	2	1	1	33	37
Industry					
Cable	1	0	0	6	7
Broadcasters	2	3	0	16	21
Producers	9	2	1	4	16
Carriers	0	0	0	3	3
Combined	1	0	0	3	4
Groups					
Public	1	0	0	12	13
Commercial	1	8	2	16	27
Government	0	0	0	3	3
Other	0	3	1	5	9
TOTAL	17	17	5	101	140
% of TOTAL (n - 140)	12	12	4	72	100
% of COMMENT (n - 39)	44	44	12		

## Fragmentation

The possible effect of pay-television on audience fragmentation was commented upon in 36 submissions (TABLE 11). Seventy percent of these indicated that pay-television would create a major problem of audience fragmentation. Seventeen percent considered that fragmentation would be at least a minor problem. Only 13% stated that it would not be a problem at all.

Broadcasting and commercial interests as well as "other" groups, overwhelmingly indicated that they considered fragmentation would be a serious and major problem. The cable industry, however, considered that it would be either a minor problem or no problem at all.

TABLE 11

### FRAGMENTATION

<u>Source</u>	<u>Major Problem</u>	<u>Minor Problem</u>	<u>No Problem</u>	<u>No Comment</u>	<u>TOTAL</u>
Individual	0	2	2	33	37
Industry					
Cable	0	2	1	4	7
Broadcasters	11	0	1	9	21
Producers	0	1	0	15	16
Carriers	0	0	0	3	3
Combined	0	0	0	4	4
Groups					
Public	1	0	0	12	13
Commercial	7	1	1	18	27
Government	1	0	0	2	3
Other	5	0	0	4	9
TOTAL	25	6	5	104	140
% of TOTAL (n - 140)	18	4	4	74	100
% of COMMENT (n - 36)	70	17	13		

# Siphoning Problems

The matter of siphoning was addressed by 44 submissions (TABLE 12). Eighty-two percent of these indicated that siphoning would be a problem while 18% did not consider it a problem.

TABLE 12

## SIPHONING PROBLEMS

<u>SOURCE</u>	<u>PROBLEM</u>		<u>NO COMMENT</u>	<u>TOTAL</u>
	<u>Problem</u>	<u>Not a Problem</u>		
Individual	3	4	30	37
Industry				
Cable	1	0	6	7
Broadcasters	14	1	6	21
Producers	3	1	12	16
Carriers	0	0	3	3
Combined	0	1	3	4
Groups				
Public	3	0	10	13
Commercial	7	1	19	27
Government	0	0	3	3
Others	5	0	4	9
TOTAL	36	8	96	140
% of TOTAL (n - 140)	26	6	68	100
% of COMMENTS (n - 44)	82	18		

Broadcasters were nearly unanimous in stating that it would be a problem, while commercial and public interest groups also supported this view.



Of 21 submissions which discussed the possibility of regulation against siphoning, a large majority (17) stated that regulations were required while a minority (4) stated that they would not be required (TABLE 13).

TABLE 13

SIPHONING REGULATIONS

<u>SOURCE</u>	<u>REGULATIONS</u>		<u>NO COMMENT</u>	<u>TOTAL</u>
	<u>Not Required</u>	<u>Required</u>		
Individual	3	1	33	37
Industry				
Cable	0	0	7	7
Broadcasters	1	7	13	21
Producers	0	2	14	16
Carriers	0	0	3	3
Combined	0	0	4	4
Groups				
Public	0	4	9	13
Commercial	0	2	25	27
Government	0	0	3	3
Others	0	1	8	9
TOTAL	4	17	119	140
% of TOTAL (n - 140)	3	12	85	100
% of COMMENT (n - 21)	19	81		

Export Prospects

There were 20 submissions which commented upon the export prospects for Canadian programming produced through revenues from the pay-television system (TABLE 14). An overwhelming number of these (18) indicated that the export of Canadian programming could be expected from programming produced from pay-television revenues. Producers particularly supported this proposition. Commercial and public groups also indicated that they expected Canadian program export might materialize from pay-television revenues.

TABLE 14

EXPORT PROSPECTS

<u>SOURCE</u>	<u>YES</u>	<u>NO</u>	<u>NO COMMENT</u>	<u>TOTAL</u>
Individual	0	0	37	37
<hr/>				
Industry				
Cable	0	0	7	7
Broadcasters	1	1	19	21
Producers	6	0	10	16
Carriers	1	0	2	3
Combined	1	0	3	4
<hr/>				
Groups				
Public	2	1	10	13
Commercial	4	0	23	27
Government	1	0	2	3
Other	2	0	7	9
<hr/>				
TOTAL	18	2	120	140
<hr/>				
% of TOTAL (n - 140)	13	1	86	100
% of COMMENT (n - 20)	90	10		

Pay Television Test Period

There were 21 submissions which discussed the issue of a test period for pay-television (TABLE 15). Of these 17 (81%) indicated a test period would be essential or desirable while 4 (19%) indicated a test period was unnecessary or undesirable.

The strongest support for a test period came from individuals (4) broadcasters (7) and public interest groups (2).

Opposition to a test period was largely expressed by the cable industry (2).

TABLE 15

PAY-TELEVISION TEST PERIOD BY SOURCE

<u>SOURCE</u>	<u>YES</u>	<u>NO</u>	<u>NO COMMENT</u>	<u>TOTAL</u>
Individual	4	0	33	37
<hr/>				
Industry				
Cable	1	2	4	7
Broadcasters	7	1	13	21
Producers	0	0	16	16
Carrier	1	0	2	3
Combined	0	0	4	4
<hr/>				
Groups				
Public	2	0	11	13
Commercial	1	1	25	27
Government	0	0	3	3
Other	1	0	8	9
<hr/>				
TOTAL	17	4	119	140
<hr/>				
% of TOTAL				
(n - 140)	12	3	85	100
% of COMMENT				
(n - 21)	81	19		

Further Study on Pay-Television

A total of 49 submissions addressed themselves to whether or not further study was needed on the whole question of pay-television (TABLE 16). Of these an overwhelmingly majority of 46 (94%) indicated that such studies would be required to gain further understanding of whether, how and when pay television could best be introduced into Canadian society. Only 3 (6%) of those which expressed an opinion on this point indicated that no further study was required.



TABLE 16

FURTHER STUDY NEEDED BY SOURCE

<u>SOURCE</u>	<u>FURTHER STUDY NEEDED</u>			<u>TOTAL</u>
	<u>YES</u>	<u>NO</u>	<u>NO COMMENT</u>	
Individual	8	0	29	37
<hr/>				
Industry				
Cable	1	1	5	7
Broadcasters	10	1	10	21
Producers	5	0	11	16
Carriers	1	0	2	3
Combined	0	0	4	4
<hr/>				
Groups				
Public	6	0	7	13
Commercial	9	1	17	27
Government	1	0	2	3
Other	5	0	4	9
<hr/>				
TOTAL	46	3	91	140
% of TOTAL (n - 140)	33	2	65	100
% of COMMENT (n - 49)	94	6		

The need for further study was unanimously held by all those individuals and public interest groups, producers, carriers, governments and "other" groups which expressed an opinion on the matter.

The broadcast industry which expressed its opinion was also nearly unanimous with 10 out of 11 expressing a need for further study. Similarly 9 out of 10 commercial groups indicated additional studies would be required.

Of the 3 submissions which stated no further study was required one was from the cable industry, one from the broadcasting industry and one from a commercial group.

CHAPTER VI      CONCLUSION

A Summary of the Submissions

The 140 written submissions, together with supporting oral representations, at the June 13th, 1977 public hearing into pay television, elicited proposals, observations and suggestions from many representatives of the broadcasting, cable and production industries, and from many diverse public and private organizations and associations.

The overwhelming majority of the representations were confined to an examination and exposition of the problems or opportunities which pay television's introduction might create for their specific industry, group or association. The vast majority of submissions did not attempt to deal with the full range of questions which are important to an understanding of the issues involved in the introduction of pay-television. Given the lack of experience and information on pay-television in Canada, this general lack of a comprehensive assessment of the possibilities and prospects for a pay-television system for Canada evident in all but a few submissions was not surprising. As a consequence, however, the submissions received by the Commission generally lacked comprehensive information upon which final proposals could reasonably be constructed.

Nevertheless, the submissions and representations at the public hearing made certain points evident:

- (1) A majority of submissions in which an opinion was expressed on the question of support for or against the introduction of pay television, indicated strong opposition to its introduction at this time.
- (2) The support for pay television's introduction was prominent in the cable television industry's collective representation. The P.T.N. proposal of the cable industry supported pay television's introduction suggesting that it would make a significant contribution to Canadian program production.

- (3) Opposition to pay television was central to the recommendations in the submissions of the broadcasting industry and the public interest groups. Principal representatives of the broadcasting industry, including the CBC and the CTV Network, advised against the introduction of pay television on the grounds that it would not contribute to the objectives of the Broadcasting Act.
- (4) Proposals for the organizational structure of a pay television agency generally indicated a form consistent with the interest of the group making the proposal. The cable industry proposed cable industry control and the broadcasting industry proposed broadcasting industry control. Nevertheless, mixed control was generally recommended and there was significant support for the establishment of a public corporation.
- (5) A large majority indicated a need for Canadian content and siphoning requirements.
- (6) A significant majority of those expressing an opinion on the matter of pay television's impact on the broadcasting system indicated that the impact would be negative.
- (7) The majority of the submissions proposed a "pay-per-program" method of exhibition while a "subscription" system was preferred by cable representatives.

The Commission was not, however, provided with statistical information on the public's reaction to pay television or information on the acceptability of these various methods of exhibition.

The Commission therefore conducted a national survey in an attempt to gain an appreciation of the public's knowledge and attitude, to pay-television. The survey was designed to assess the public's reaction to the three types of exhibition systems, subscription, pay-per-program, and universal. In addition, a principal objective of this survey was to evaluate the demand for cable delivered pay-television dependent upon the method of exhibition and cost. The representative national survey sample was based on responses from 2,289 individuals all of whom were living in households capable of receiving cable television.



The following represents some of the significant findings of the survey:

Two thirds of the respondents to the survey (64%) said that cable television was available where they lived and of that percentage, some two thirds (66%) presently subscribe to cable.

Relatively few Canadians surveyed were well informed about pay-television; only 6% had heard a great deal and 15% had heard something about the service. On the other hand, 38% had heard only a little and an equal proportion (38%) had heard nothing about pay-television. The remaining 3% did not respond.

Respondents, who said they lived in areas where cable was available, were asked to choose among the three ways of paying for the extra service. First, the extra channel would be part of the regular cable service and all cable subscribers would pay a little more per month. This is the "universal" method. Second, the extra channel would be made available on a "subscription" basis to cable subscribers who would elect to have it and only they would pay for it, but they would pay significantly more than under the universal option. A final option was the "pay-per-program" approach for subscribers who would elect to have it with a small fixed charge plus an additional fee per program watched.

Of those who responded to this question the subscription payment system (35%) was preferred slightly to the pay-per-program option (31%) and both were considerably more popular than the universal option (12%) as exhibition methods.

Respondents subscribing at present to cable were then asked to choose among the three ways of paying for the extra service and were asked to consider the likelihood of subscribing to pay-television given a cost of up to \$2.50 more for "universal"; a cost of about \$8.00 extra per month for subscription; and a fixed charge of \$2.50 extra per month and between \$1.50 and \$5.00 for each attraction for pay-per-program.

Of those who responded to this question, 49% said it was likely they would continue to subscribe to cable; 14% said that it was likely they would subscribe to subscription pay; and 18% said that it was likely they would subscribe to the pay-per-program option.

The same question as above was asked of those surveyed who did not subscribe to cable but who could receive cable service. 22% of those potential new subscribers said it was likely they would subscribe to the "universal" option; 7% said it was likely they would subscribe to the subscription option; 6% indicated that it was likely they would subscribe to the pay-per-program option.

The survey report analyses this basic information in terms of revenue and marketing potential given the three methods of exhibition and it contains additional interesting yet tentative conclusions.\*

The results of the survey suggest that pay-television is not considered "essential" for subscribers nor do they reveal a compelling demand for this potential new programming service.

\* Note

The results of the Commission survey will be made available upon request.

## The Submissions and the Broadcasting Act

The commissioned survey provided a sampling of the public's perception and attitude to pay-television. The survey results on the incidence of demand must be considered and assessed within the context of the dominant structural issues affecting pay-television. The single most dominant issue is whether pay-television can make a significant and positive contribution to the Canadian broadcasting system.

The Broadcasting Act is unequivocal in its requirement that the broadcasting system must be predominantly Canadian. Section 3(d) declares that the programming provided by the Canadian broadcasting system should be "of high standard, using predominantly Canadian creative and other resources".

Most of the pay-television submissions received by the Commission contained proposals which in effect were not in conformity with this statutory requirement. These submissions were based on a pay-television service which distributed essentially United States feature motion pictures shown in their entirety without commercial interruptions.

Only a very few submissions proposed a Canadian program service or a program service devoted to Canadian mass appeal programming, and while some participants supported the introduction of Canadian content requirements, (including the Council of Canadian Filmmakers) notable, major, representatives of both the broadcasting (the CTV Network) and cable industries (P.T.N.) opposed Canadian content rules. The Canadian Cable Television Association concluded that pay-television subscribers would not subscribe to a pay service based on a Canadian content quota.

Pay-television must be acceptable to a discerning public if it is to achieve commercial success. However, this commercial success cannot be achieved at the obvious expense of important broadcasting policy principles relating to the predominance of Canadian programming.

In addition many of the proposals submitted to the Commission did not ensure that predominantly Canadian, financial or other resources would be used in the development of Canadian programming for pay-television. The proposal most favoured by representatives was the setting aside of a percentage of gross pay-television revenues for direct assistance to Canadian program production. The actual percentage proposed varied from the 15% proposed by P.T.N. and CTV to the 85% proposed by Global Communications.



The most generally accepted methods for delivery of the elective pay service was based on either monthly subscription or per program payment. The financial success of these exhibition forms of service is dependent upon providing appealing programming for which the public will pay. Canadian program production was to be supported by "spin-off" revenues and 15% of gross revenues was recommended by the majority of those who submitted complete proposals.

The Commission believes that the broadcasting objectives are not achieved if Canadian programming is merely tolerated and subsidized by a level of revenue almost universally well below a predominant level.

On the basis of the proposals submitted and heard at the public hearing the Commission has concluded that no single proposal achieved an acceptable level of commitment to present broadcasting policy objectives and requirements. If the objectives of the Broadcasting Act are to be respected, pay-television must be a predominantly Canadian service.

The CBC submission was of great assistance to the Commission in its deliberations and the compelling contribution of the Council of Canadian Filmmakers established significant standards for future policy commitment. However the "universal" element in the Council's proposal requires a mandatory tax on all cable subscribers which is not sanctioned by legislation.

It is, therefore, the Commission's view that it is not possible on the basis of submissions and the Commission's further analysis to recommend the introduction of pay-television at this time.

## CHAPTER VII

### Planning a Pay-Television Policy for Canada

Although the Commission believes that the pressures for the introduction of pay-television in Canada should be resisted at this time, it is aware that this pressure will neither diminish nor abate. This is due in part to an awareness in Canada of the growing acceptance of pay-television in the United States and to the development of certain technological improvements which have had a considerable influence in reducing delivery costs. It is also due to the continuing pressure exerted by entrepreneurs in Canada and the United States who regard pay-television as a new and potentially profitable commercial enterprise, and who will, in all likelihood, continue to explore various innovative means for the establishment of some form of pay-television service.

The Commission's analysis has clearly demonstrated that the issues of pay-television are complex and directly related to national broadcasting concerns. The need for the planning of a national policy on pay-television prior to its introduction, by government departments and agencies is therefore paramount. Only if planning is carried out in advance can there be prior assurances that the potential value of pay-television to the private and public elements of the broadcasting system will be realized. Accordingly the Commission has given further consideration to objectives and operational guidelines which should influence policy planning for the introduction of a future pay-television service.

#### (1) Objectives for a Canadian Pay-Television Policy

To remain in conformity with the statutory objectives for broadcasting outlined in the Broadcasting Act, the Commission would recommend, as expressly reflecting section 3 policy requirements, the following set of objectives:

1. Pay-television must provide a predominantly Canadian programming service of high quality.
2. This programming service must maximize both the exhibition opportunities for Canadian programs and the proportion of pay-television revenue available to acquire and invest in Canadian programs.
3. Pay-television must provide a programming service in Canada's two official languages.

4. Pay-television must be a national service with its extension throughout the country being consistent with its ability to remain predominantly Canadian.

In order to achieve these objectives, the Commission proposes for consideration the following guidelines for any future Canadian pay-television service to be regulated and supervised by an independent public authority with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of the Broadcasting Act.

(2) Guidelines for Pay-Television

A Single National Pay-Television Network

It has been proposed that pay-television be introduced into Canada by individual licensed operators who would obtain their own programs, distribute them and arrange for their exhibition. These operators could be existing licensees or any other individual who wished to introduce a local pay-television service. These local operators would be in a position to produce an attractive programming package reflecting the specific interests of the community served. In addition a local operator could quickly change the programming format or marketing practices in response to his subscriber's requests. However, the licensing of numerous independent operators throughout Canada would risk unnecessarily the consolidated achievement of pay-television objectives.

It is the Commission's view, for the following reasons, that a single national pay-television network should be established:

1. A single national network offers the maximum opportunity to generate and consolidate available resources to acquire, invest in, commission, market and schedule Canadian produced programming.
2. The single agency would be in a preferred position to acquire program material, especially United States programming, on the most advantageous of terms, because it will be negotiating for programming for a substantial national market without competition from alternative pay operations.
3. The single agency should be able, with economies of scale, to limit the costs of administration, distribution, and marketing.



4. The single agency should be able to guarantee national exhibition, access, and distribution for quality Canadian programming.
5. The single agency should have sufficient resources to initiate and underwrite imaginative programming proposals; to risk capital on new and developing Canadian talent; and to adopt flexible means of remuneration for Canadian produced programming.
6. The national agency should be in a most advantageous position to negotiate the best possible contractual terms with common carriers for the distribution, whether by satellite or microwave, of pay programming. At the same time the network should be in a strengthened position to achieve advantageous contractual arrangements with local operators exhibiting pay-television.
7. The national agency should be in a preferred position to offer programming for French-speaking audiences. It will also have the necessary flexibility and capability to recognize and respond to regional programming preferences. Similarly, the network could ensure the inclusion of international programming and could prepare English or French language versions by dubbing or sub-titling if required.
8. The national agency should be directly responsive to regulatory requirements to achieve national policy objectives.

#### Ownership and Corporate Form

In order to conform to the requirements of the Broadcasting Act, it is evident that the pay-television network agency must be Canadian owned and controlled.

The pay-television network agency could be incorporated in one of three basic forms. It could be a private company, a mixed corporation combining private and government interests (in the manner of Telesat Canada) or a Crown corporation. All three corporate forms could be established either by statute or by incorporation. The form of incorporation should not be the determining factor in selecting a corporate structure, but rather its ability to achieve the objectives should be the decisive factor.

In the Commission's view, a private company involving a wide range of relevant interests and capabilities is the corporate form most suitable to achieve the flexibility of response necessary to meet the objectives for pay-television established pursuant to the Broadcasting Act and to produce Canadian programming with domestic and international appeal.

It was suggested in several submissions to the Commission that a Crown agency would be the preferred corporate form to ensure the commitment to national policy objectives. It has not been demonstrated, however, in the analysis, that there is any unique co-relation between government control or ownership and the significant achievement of national objectives.

It was also suggested in representations to the Commission that the Board of Directors of any pay-television agency must be equally representative of all potential interests involved in a pay-television system, including representatives of the public, broadcasters, cable operators and the program production industry. It is the Commission's view that the Board of Directors should in fact represent the shareholders and it is understandable that private interests will require assurances through the majority of representation on the Board of Directors that their investments are protected. It does not follow, however, that in a private incorporation the concern for this private investment will prejudice the company's overall commitment to pay-television objectives. While the majority of the Directors will represent investor interests, it should also be possible in a private incorporation to ensure that there are representatives on the Board reflecting the views of those contributing and involved in the development of a new national pay-television service.

If private investors provide the initial capital or loan guarantees for the single national agency, then it is clear that those private investors will require a reasonable return on their invested capital. The acceptance of this reality has assisted the Commission in its conclusion that in principle a significant percentage of gross revenues should be allocated by the national agency for the achievement of programming objectives. A private agency faced with the financial implications of meeting mandatory content and revenue allocation requirements will absorb these expenses as a cost of doing business or cease doing business. This dominant factor will impress on the private interests the necessity of a commercially successful programming operation requiring administrative efficiency, the reduction in operating expenditures, and heightened entrepreneurial initiative.

The Commission is of the view that these are compelling reasons to support a private national pay-television agency for the introduction of pay-television in Canada.

### Canadian Programming

Those who commented on pay-television or proposed its immediate introduction indicated that pay-television would undoubtedly have to depend on foreign, especially United States programming. This new programming service, to remain in conformity with the Broadcasting Act, will, however, have to provide programming of "high standard, using predominantly Canadian creative and other resources".

These demanding and competing requirements again illustrate the Canadian broadcasting dilemma. The private sector of the Canadian broadcasting system to a high degree depends on United States programming as the financial support basis for its Canadian programming. Compromises have had to be made within the Canadian system to meet requirements for Canadian programming. Not infrequently Canadian programming has been forced into and around the edges of prime time exposure.

In the light of this, it is necessary to assess whether and how a pay-television system can ensure that the programming is:

1. of high standard;
2. uses predominantly Canadian creative resources; and,
3. uses predominantly other Canadian resources.

To ensure the predominance of Canadian creative and other resources, Canadian programming must be a main element. To assist in ensuring this predominance in quantifiable terms, it could be stipulated as a Canadian content rule that the majority of the programming should be Canadian, especially in prime time viewing hours. It is assumed that this minimum quantity requirement may create Canadian programming of high standard.

Another potential requirement, again in quantifiable terms, could be a stipulation that a significant percentage of gross revenues, possibly together with a percentage of net profits, should be directly allocated to Canadian program production. Again these resource allocation requirements would be established in the expectation that programming of high standard may result.



Numerous other proposals were received complementing these requirements, including the use of an off-air pay system for exclusively Canadian programs; the combination of pay with a Canadian re-run channel; the provision of access time for Canadian producers who would gain all the financial returns for the exhibition; a sliding formula of payment on the price paid by the subscriber, rising upwards for a Canadian production. All these stipulations are quantifiable, again with an expectation of quality programming to follow.

Experience would suggest that a combination of two principal factors maximizes the possibility of high quality Canadian programming; the availability of significant resources intelligently managed, and the availability of prime time access for showcasing Canadian programs.

For pay-television the Commission would recommend consideration of the following requirements to meet programming objectives:

1. A Canadian content rule of a least 50%.  
The Commission is also persuaded that the same percentage for prime time scheduling to showcase Canadian productions should be instituted, probably on a monthly basis.

The possible introduction of flexible Canadian content rules which would give higher credit for increased financial expenditures, a premium for the increased use of Canadian talent, scheduling preference and other indicia, must be seriously considered.

2. At a minimum, regardless of the exhibition form  
\* decided upon, 35% of gross revenues should be allocated to Canadian programming and the possibility of a percentage of net profit also allocated should not be discounted. The financial support provided to Canadian programs should be governed by commercial indices, and subsidies should not be considered.

A 35% allocation of gross revenues, together with the executive, management, technological and other resources involved, should ensure a predominance of Canadian resources.

\* Note: A Commission staff research paper concluded that at a minimum 30% of gross revenue should be available for Canadian programming purposes.

- The Commission considers these as equitable, reasonable recommendations because the revenues received by the agency will stay with the pay-television network for reinvestment and the imagination and enterprise displayed in that reinvestment will ensure a continuous and significant return on capital invested.
3. There should be regulations for siphoning to exclude from pay schedules programming normally presented on conventional television. It is anticipated that on pay-television there will be a much greater concentration on the performing arts, theatre and musical presentations.
  4. It should be clearly established by contract or otherwise that what is made available as a Canadian program offering on pay should be offered for available off-air release after a reasonable period. The pay agency will receive substantial compensation for this release but the public at large should not long be denied the benefits of new creativity in Canadian programming.
  5. All commitments to Canadian content, Canadian resource allocation and other factors, should be contained within a promise of performance which will determine, in the final analysis, which consortium or interest will receive a network license for its pay-television proposal.

### Distribution of Pay-Television Programming

On the national level the means for the distribution of pay-television should be left to the agency's determination. It will be the cost which will determine whether microwave, satellite or the bicycling of programs will be employed.

It would seem highly desirable to fully explore the use of satellite channels for the distribution of pay programming, especially if such distribution is combined with a more universal and complete distribution of Canadian television signals to all areas of Canada. This is considered an essential pre-requisite. The use of satellite should also be considered because:

1. The distance insensitive nature of the satellite provides a national signal availability. This could be particularly important for the distribution of French and English programming.
2. It provides greater flexibility for changes in network configuration.
3. It facilitates easier producer access from regional centers to a national distribution system.
4. United States experience indicates that the use of the satellite for pay-television can represent the start of a new national distribution system which has great potential for a wide variety of program services.

Local delivery of the pay service could be by over-the-air, cable, MATV, multi-point distribution systems, or any combination of these systems.

The pay agency should determine the most appropriate method to be used based upon favourable contractual arrangements to be arrived at with the local exhibitor. There is no inherent and compelling reason why cable systems must be



chosen for the delivery of pay-television programming in every area to be served. If an exhibitor demonstrates that through other means a higher return from the service is achievable, then presumably that alternative method will be chosen since it is incumbent upon the agency to maximize its revenues for Canadian programming purposes.

The extent and pace at which there will be distribution of the programming package to local exhibitors must be governed by two demanding requirements. It is important that as a Canadian programming service pay-television should be distributed nationally. At the same time its physical extension and expenditures on technical facilities should not be at the expense of a heightened valid contribution to the development of quality Canadian programming.

A principal objective for pay recognizes that national extension must remain consistent with the predominance of the Canadian programming. The attainment of these requirements must be left principally to the management of the network agency with accountability in the final analysis to regulatory authority.

### Exhibition

It is anticipated that a contractual arrangement will be entered into between representatives of the network pay agency and the local exhibitor. In negotiating these contracts, the agency will be guided by commercial imperatives and the overriding objective to maximize revenues at the disposal of the agency for programming purposes. It is assumed that the local exhibitor will be fairly compensated for certain expenses including delivery charges, servicing and billing costs, administration, advertising of the programming, and, in addition, a reasonable profit on operations.

It is conceivable that the agency would wish to explore other arrangements for exhibiting pay programming if it will improve its financial capability. The possibility of the agency carrying out the entire pay service function, including exhibiting, while negotiating lease arrangements with cable operators for channel capacity, should not be foreclosed. This may be an unlikely eventuality but all possible exhibiting arrangements should be explored. At the same time the class of exhibitor should not be limited. It should be possible for any person, including an MATV operator, a cable operator, a broadcaster and an individual entrepreneur to compete as the local exhibitor of the pay-television programming service.

It is envisaged that there should be an open and competitive system and there is no compelling reason why a

single exhibitor should have monopoly rights over any specific geographical area. It is recognized, however, that cable television, as a means of exhibition, may have a preferred negotiating position, but there is no fundamental reason why in every area cable should be the local exhibitor nor exclusively the exhibitor. The exhibition system which maximizes the revenue return to the agency should be the controlling factor.

In addition, it should not be assumed that if a cable system is the local distributor that a subscriber must have to pay for conventional cable service in order to be able to obtain the pay programming. An open election should be available to a subscriber to choose the programming service available to him.

### Methods of Exhibition

As has been indicated, the pay-television signal can be brought to the subscriber's home by a variety of local distribution systems such as cable, over-the-air, and MATV. At the subscriber's home, the pay-television signal can be controlled in a number of ways so as to provide a range of different methods of program exhibition. The method of exhibition adopted determines how the subscriber pays for the programs. The method of exhibition also affects the potential levels of revenue and the operational aspects of the program exhibition process.

To explore these issues, the Commission has considered three methods of exhibition. These are:

- a) Subscription pay-television
- b) Pay-per-program pay-television
- c) Universal pay-television

In the subscription method the incoming signal is usually "scrambled" so that it is impossible for the viewer to obtain normal picture and sound reception unless a "descrambling" unit is used. The pay-television subscriber usually pays an initial fee for the "descrambler" plus an extra recurring fee for the ongoing program service. The subscription system fee is usually about \$8.00 per month. If the service is delivered by cable this would be in addition to the regular cable rate. This system can be used with cable or over-the-air delivery systems.

In the pay-per-program system the subscriber is able to select only those programs it decides to view. As with the subscription system there is usually an initial fee for the "descrambling" unit plus per program charges based on actual viewing. This system requires a very sophisticated home terminal, i.e. descrambler, which not only decodes the

signal but also records what programs are watched and when. This information is then transferred to the billing system. This system can also be used with cable or over-the-air delivery systems.

The universal system is not really a form of pay-television in that it is not an "optional" service like subscription or pay-per-program. In the universal system a special program service would be distributed to all of the cable homes in Canada. Subscribers would then be required to accept an across-the-board rate increase to offset the cost of providing the service.

The rate increase, around \$2.00, would be relatively low when compared to the costs associated with the provision of other systems of pay-television. However, there is no choice for the cable subscriber who must receive the extra channel and pay the increased rate.

An accompanying chart compares the three systems by examining some of their important characteristics.

It is assumed that initially the pay-television exhibition system may be operated in a subscription mode because this method is the least complex to introduce and operate. However, it will be necessary to design the exhibition system so that a transition can be effected between the subscription and pay-per-program methods as the pay-television system develops and matures.

The universal system should be considered if governments conclude that by statute it should be mandatory for all cable subscribers to contribute to the financing of Canadian programming to ensure that Canadian objectives are achieved.

#### NOTE

- . The Commission staff has undertaken extensive studies of the three pay-television exhibition systems. It should be emphasized that each of the background studies is based on a series of assumptions and that as a consequence the practical advantages and disadvantages of each system can only be verified by actual practical experience.
- . All of the above studies are available upon request.

Three Possible Canadian  
Pay-Television Services

Factors	Universal	Subscription	Pay-Per Program
Capital costs for equipment start-up	Low	High	Highest
Options for viewer	None (compulsory for all cable subscribers)	Monthly choice to take package or not	Choose each individual program to be viewed
Relative risk of fragmentation	Highest	Medium	Lowest
Cost to viewer	Low (e.g. \$2 per month) but mandatory	\$8 to \$10 per month if service is desired	1.50 to 5.00 approximately per program chosen (plus monthly charge for terminal)
Terminals in home	May require converter	In home or on a cable drop outside home; fairly sophisticated	Very sophisticated device needed in home or on cable TV system
National availability	Available to all cable subscribers, but only to cable subscribers	Theoretically available to everyone (cable or over-the-air)	Theoretically available to everyone (cable or over-the-air)
Adaptability to over-the-air	No	Yes	Yes
Billing procedure	Simplest (add on charge to cable billing)	Simple (add on charge to pay-subscribers only)	Complex (variable amount to each customer)
Promotional investment required	Lowest	High	High



Three Possible Canadian  
Pay-Television Services

Factors	Universal	Subscription	Pay-Per Program
Churn*	None (possible cable disconnect)	High	Moderate
Ability of viewer to determine preference	None (use of channel measurable by BBM and Nielsen surveys)	Moderate	Highest
Necessity to respond directly to mass viewer preference	Lowest	High	Highest
Probable access for specialized programming	Lowest	Moderate	Highest

\* Churn: Term used to indicate the level of turnover of pay-television subscribers due to dissatisfaction with service or moving. In the United States recent annual churn rates for pay-television were as high as 83%. Churn is a major concern because the cost of disconnecting and connecting a house is substantial.

## Regulation

A complete analysis of the possible introduction of pay-television must include consideration of those regulatory policies required to achieve the designed objectives. Consideration should therefore be given to regulatory practice in the following areas, although comment in these areas should not be considered as an exhaustive description of all possible regulatory principles.

### 1. Siphoning

There would have to be regulatory constraints to preclude siphoning of certain programs. This is generally accepted. Canadians are entitled to a wide and free access to Canadian programming and regulatory provisions would be required to ensure continuance of that programming.

Program siphoning will be difficult to define precisely. If the programs presently available on conventional television could be categorized and if these programs were not subject to change over time, then presumably siphoning could be regarded as any movement of such programs from conventional television to pay-television. The difficulty is that the programming forms will evolve. In such circumstances a labyrinth of rules and regulations would be required to maintain anti-siphoning principles if all forms of programming were to be reserved for conventional television.

It would appear that sophisticated limited anti-siphoning measures will have to be developed. It is more than likely that anti-siphoning controls will be required for live actuality programming possibly films and sports events.

### 2. Fragmentation

The addition of another entertainment programming service will lead undoubtedly to a reduction in the viewing of certain Canadian programs. Further fragmentation is inevitable but the extent of that fragmentation and the affect on available Canadian and United States programs is speculative. Such variables as the method of exhibition, scheduling, and Canadian content requirements will influence the fragmentation factor.

Further fragmentation of presently available Canadian programming is a cost that must be taken into account in balancing the benefits that are theoretically to be derived from the possible introduction of pay-television. No regulatory policy can eliminate the fragmentation consequences. It must be judged whether the positive benefits of a new predominantly Canadian program service will offset this and other negative factors.

### 3. Canadian Content

The Commission has previously commented on the necessity for the introduction of Canadian content regulations to ensure the realization of the predominance of Canadian programming using Canadian creative and other resources.

There is every likelihood that present Canadian content rules would have to be adapted to meet the specific requirements of pay-television including an obligation to present Canadian programming over a more restrictive period of time and in prime time viewing hours for pay-television.

The Commission has suggested that flexibility may be introduced into quantifiable rules to allow for increased credit for Canadian programs which require substantial financial investment; which engage a preponderance of Canadian talent; which commission Canadian performances; which guarantee foreign sales and other similar indices.

### 4. Promise of Performance

The Commission anticipates that if pay-television is to be introduced based on a single national network agency concept then it will be essential for the proponents of an agency structure to detail, in a promise of performance, operational provisions and guidelines. These detailed provisions, governing the programming activity of the agency, will be enforced as a condition of licence.

The promise of performance should include specific details on the corporate structure and ownership of the agency; on the minimum percentage of gross revenue to be allocated exclusively to Canadian programming; on the percentage of net profits to supplement funding for Canadian programs; on the provisions for the establishment of programming in both official languages; and on all other details relevant to an operational response to achieving pay-television objectives.

The promise of performance will be the most compelling factor to determine, in a competitive sense, which agency consortium is chosen to guarantee the achievement of policy objectives.

### 5. Commercial Advertisements

It is assumed that commercial advertising will not be permitted as part of the programming service. The pay-television operation will rely on subscriber fees for compensation.

## 6. Rate Regulation

It is anticipated that certain operational aspects of the system may be subject to rate regulation. The lease fees charged to the network operator by a cable licensee could be rate regulated. It might be desirable to control the terminal lease fees to subscribers in the interest of providing an equitable service cost to pay-television subscribers. On the other hand, per program or subscription pay charges for the pay-television service may not be rate regulated since it is important to allow these to be responsive to the market place. A further element of the service which might be subjected to rate regulation, in the interest of providing equitable exhibition opportunities, is the lease fee charged to independent producers by the network operator for program time.

## 7. Licensing

It is contemplated that the single national program agency would be licensed for network operations. In addition, those local exhibitors distributing pay-television on a conventional MATV or CATV system and those broadcasting pay-television over the air would be licensed under certain terms and conditions.



(3) Recommendations for Pay-Television

These recommendations and observations are based on the valuable submissions received by the Commission, on studies carried out by the Commission, and on an examination of United States experience with various pay-television systems. The one common feature of these studies and submissions is that they are based on hypotheses, structured without benefit of any practical Canadian experience to attest to their validity.

The limited Canadian experience of pay-television in large metropolitan hotels, based predominantly on United States feature length films, is obviously not a sufficient or meaningful experiment on which to conclude that pay-television could or could not make a constructive and valuable contribution to the Canadian broadcasting system.

In planning a national policy for pay-television, consideration should be given to the possibility of establishing pilot projects in selective representative market areas to test pay-television. These pilot projects should be so structured as to test many variables including: different corporate structures; siphoning and fragmentation consequences; programming in different languages and the development of various program packages; alternative access arrangements for Canadian film producers; alternative distribution methods; the three principal methods of exhibition; Canadian content regulations; and subscriber demand and sensitivity to subscription rates.

Obviously there are drawbacks to actual experiments. Evidence gained cannot be conclusive because not enough experiments can be conducted which could have both a large enough sample and test all combinations and permutations. However some invaluable information would be gained.

Also it is arguable that experiments of this scale and nature cannot be terminated, especially if private capital has been invested. This is a valid concern, but the problem could be minimized if a public, non-profit organization were established to conduct each experiment and the automatic dissolution of the experiments was incorporated in the project description.

A more difficult problem with experiments, limited to certain market areas, is the problem of the "fixed cost" of programming. The production or exhibition cost of a feature film is essentially fixed regardless of the number of viewers watching. Experiments in small markets may be less effective in measuring the impact of pay-television on the production of Canadian feature length films. This may indicate that some experiments must take place in large markets. If this is so the importance of the organization licenced for experimentation is highlighted.

On balance, experimentation is preferred. With the results it should be possible to judge and assess the extent to which a form of pay-television could be introduced into Canada capable of achieving national policy objectives.

The objectives and operational requirements established for the introduction of pay-television are onerous. To establish a national pay-television system with a single national agency on the basis of a proposed promise of performance which may immediately require concessions to sustain its operational activity, would be unacceptable.

The examination of possible guidelines for the future introduction of pay-television in Canada reinforces the Commission's principal conclusion that it would be premature and impossible to endorse the introduction of a national pay-television system at this time.

APPENDIX A

List of those representatives who appeared at  
the June 1977 Public Hearing on Pay-Television  
by Source of Submission

---

Source of Submission

- |                     |   |
|---------------------|---|
| Individual          | - Liora Salter  |
| Industry<br>- Cable | - Canadian Cable Television Association/L'Association canadienne de télévision par câble (CCTA/ACTC)<br>- PTN Pay-Television Network Ltd./RTP Le réseau de télévision à péage Itée  |
| - Broadcasting      | - Western Coded Television Ltd.<br>- Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio-Canada<br>- Télé-Métropole<br>- Canada's private television broadcasters (CTV)<br>- Canadian Association of Broadcasters/L'Association canadienne des radiodiffuseurs (CAB/ACR)<br>- Global Television Network |
| - Production        | - Council of Canadian Filmmakers (CCFM)<br>- Productions Mutuelles/Mutual Productions<br>- Canadian Association of Motion Picture Producers<br>- Quadrant Films   |
| - Carrier           | - Trans-Canada Telephone System (TCTS) and Telesat Canada<br>- Bell Canada<br>- CN/CP Telecommunications and Agra Industries  |
| - Combined          | - Société d'Édition électronique,<br>National Cablevision/Cablevision Nationale   |

Groups  
- Public

- Consumers Association of Canada/L'Association des consommateurs du Canada
- Joint appearance of Council of Canadian Filmmakers (CCFM), Canadian Conference of the Arts, the Canadian Broadcasting League (CBL), the Canadian Film Television Producers Association, Selkirk Holdings Ltd., the Canadian Labour Congress (CLC)
- Canadian Conference of the Arts/Conférence canadienne des arts (CCA)
- Canadian Association for Adult Education (CAAE)
- Inter-Church Communications
- Canadian Broadcasting League/Ligue de la radiodiffusion canadienne (CBL/LRC)
- Canadian Labour Congress/Congrès du travail du Canada (CLC/CTC) and Association of Canadian Television and Radio Artists/Association des artistes canadiens de la télévision et de la radio (ACTRA/AACTR)
- Association des propriétaires de cinéma du Québec and Canadian Motion Picture Theatre Owners
- Joint Broadcasting Committee of the Association of Canadian Advertisers and the Institute of Canadian Advertising

- Commercial









Groupe

- Publics

- L'Association des consommateurs du Canada/Consumers Association of Canada
- Comparution conjointe de Council of Canadian Filmmakers (CCFM), Canadian Conference of the Arts, the Canadian Broadcasting League (CBL), the Canadian Film Television Producers Association, Selkirk Holdings Ltd., the Canadian Labour Congress (CLC)
- Conférence canadienne des arts/ Canadian Conference of the Arts (CCA)
- Canadian Association for Adult Education (CAAE)
- Inter-Church Communications
- Ligue de la radiodiffusion canadienne/Canadian Broadcasting League (LRC/CBL)

- Commerciaux

- Congrès du travail du Canada/Canadian Labour Congress (CTC/CLC)
- L'Association des artistes canadiens de la télévision et de la radio/ Association of Canadian Television and Radio Artists (AACTRA/ACTRA)
- Association des propriétaires de cinéma du Québec et Canadian Motion Picture Theatre Owners
- Joint Broadcasting Committee of the Association of Canadian Advertisers and the Institute of Canadian Advertising



ANNEXE A

Liste des représentants qui ont comparu en juin 1977  
à l'audience publique sur la télévision à péage,  
selon les auteurs des mémoires

---

Auteurs des mémoires

- |  |  |
|--|--|
| Particuliers                                     | - Liora Salter   |
| Industrie  |  |
| - Cablodiffuseurs                                | - L'Association canadienne de télévision par câble/Canadian Cable Television Association (ACTC/CCTA) |
|  | - RTP Le réseau de télévision à péage Ltée/PTN Pay-Television Network Ltd.                           |
| - Radiodiffuseurs                                | - Western Coded Television Ltd.  |
|  | - La Société Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation  |
|  | - Télé-Métropole   |
|  | - Canada's private television broadcasters (CTV)   |
|  | - L'Association canadienne des radiodiffuseurs/Canadian Association of Broadcasters (ACR/CAB)        |
|  | - Global Television Network  |
| - Producteurs                                    | - Council of Canadian Filmmakers (CCFM)  |
|  | - Productions Mutuelles/Mutual Productions   |
|  | - Canadian Association of Motion Picture Producers   |
|  | - Quadrant Films   |
| - Exploitants de services de télé-communications | - Trans-Canada Telephone System (TCTS) et Telesat Canada   |
|  | - Bell Canada  |
|  | - CN/CP Telecommunications et Agra Industries  |
| - Mixte  | - Société d'Édition électronique,<br>Cablevision Nationale/National Cablevision                      |

Un problème plus difficile relié aux projets-pilotes, limité à certains marchés, est celui des "coûts fixes" de la programmation. Le coût de production ou de diffusion d'un film est toujours constant, quel que soit le nombre de spectateurs. Les projets menés sur de petits marchés peuvent être moins efficaces à mesurer l'impact de la TVP sur la production de films canadiens. On peut en déduire que certains projets doivent être conduits à l'intérieur de marchés importants. S'il en est ainsi, l'enversure de l'organisation titulaire d'une licence pour les besoins du projet en serait alors mise en relief.

En conclusion, il est préférable de tenter des expériences. Il devrait être ainsi possible d'évaluer dans quelle mesure une forme de télévision à péage introduite au Canada pourrait atteindre les objectifs de la politique nationale.

Les objectifs et exigences opérationnelles pour l'avènement de la télévision à péage sont onéreux. L'établissement d'un système de télévision à péage national sous une agence exclusive, proposant une promesse de réalisation qui pourrait immédiatement exiger des concessions pour appuyer ses activités opérationnelles, serait tout à fait inacceptable.

L'examen de lignes directrices éventuelles pour l'introduction future de la télévision à péage au Canada confirme la première conclusion du Conseil qu'il serait prématuré et impossible de recommander l'introduction d'un système national de télévision à péage à l'heure actuelle.

Toutes ces recommandations et observations sont faites à partir des divers mémoires qu'a reçus le Conseil, des études qu'il a entreprises et de l'examen de l'expérience que les Etats-Unis ont des divers systèmes de télévision à péage. Ces études et soumissions ont toutes un point commun du fait qu'elles sont basées sur des hypothèses, et le manque d'expérience canadienne dans ce domaine ne permet pas de vérifier leur véracité.

L'expérience canadienne de la télévision à péage dans de grands hôtels de certains centres urbains, étant limitée et basée en grande partie sur la diffusion de longs métrages des Etats-Unis, n'est certes pas suffisamment significative pour en déduire que la télévision à péage apporterait ou non une contribution valable au système de la radiodiffusion canadienne.

Lors de la planification d'une politique nationale pour la télévision à péage, on devrait considérer la possibilité d'introduire des projets pilotes sur de petits marchés représentatifs et soigneusement choisis afin de tester la télévision à péage. Ces projets pilotes seraient structurés de façon à évaluer plusieurs aspects, notamment les diverses structures de société offertes, les conséquences du détournement et de la fragmentation, la programmation dans différentes langues, la conception de divers programmes, d'autres possibilités d'accès pour les producteurs de films canadiens, d'autres méthodes de distribution, les trois principales méthodes de diffusion, les règlements pour le contenu canadien ainsi que les demandes des abonnés et leur réaction aux taux d'abonnement.

Les projets-pilotes ont évidemment des désavantages. On ne saurait toujours en tirer des conclusions finales car ils sont trop peu nombreux et n'offrent pas un échantillon-nage suffisant pour évaluer tous les facteurs. Ils permettraient néanmoins d'obtenir des renseignements très utiles.

On pourra également dire que ce genre de projets - ne peut être mené à terme notamment si des capitaux privés ont été investis. Cette remarque est juste, mais on pourrait minimiser le problème en créant une organisation publique à but non lucratif chargée de mener à terme chaque projet, et qui prévoirait la cessation automatique de chaque expérience dans la conception même du projet.

On envisage d'accorder une licence à l'agence nationale exclusive pour l'exploitation d'un réseau. De plus, les diffuseurs locaux distribuant la télévision à péage à partir de systèmes traditionnels de télévision à antenne collective ou de télévision par câble et ceux la diffusant par ondes hertziennes devraient également obtenir une licence à certaines conditions.

## 7. La licence

On s'attend à ce que certains aspects opérationnels du système soient assujettis à la réglementation des taux. Les tarifs de location facturés à l'exploitant du réseau par un titulaire de licence de télévision par câble pourraient être réglementés. Il serait également souhaitable de contrôler les tarifs de location aux abonnés des terminaux pour que le coût du service aux abonnés de la télévision à péage soit équitable. D'autre part, les frais de la télévision à péage par émission ou par abonnement pourront ne pas être réglementés afin de permettre à ces systèmes d'obéir à la loi de l'offre et de la demande. Les frais facturés aux producteurs indépendants par l'exploitant du réseau, pour la location de temps de programmation pourraient également être assujettis à la réglementation pour que les possibilités de diffusion offertes soient équitables.

## 6. Réglementation des taux

Il est prévu qu'on ne permettra pas la diffusion d'annonces publicitaires à l'intérieur du service de programmation. La télévision à péage fonctionnera avec les sommes versées par les abonnés.

## 5. Annonces publicitaires

Cette promesse de réalisation sera le facteur déterminant, dans un sens concurrentiel, qui permettra de choisir l'agence garantissant que les objectifs de la politique seront effectivement atteints.

programmes canadiens, sur le pourcentage du profit net aidant au financement de programmes canadiens, sur les dispositions pour la réalisation de programmes dans les deux langues officielles et sur tout autre détail pertinent permettant de répondre aux objectifs de la télévision à péage.



Il faudra par ailleurs tenir compte des coûts d'une plus grande fragmentation de la programmation canadienne actuellement disponible, lors du calcul des bénéfices qui devraient théoriquement provenir de l'avènement possible de la télévision à péage. Aucune réglementation quelle qu'elle soit ne peut éliminer les conséquences de la fragmentation. Il faudra donc juger si les avantages d'un nouveau service de programmation à prédominance canadienne compenseront ce facteur négatif, ainsi que d'autres du genre.

### 3. Le contenu canadien

Le Conseil a déjà indiqué qu'il était nécessaire d'introduire des règlements sur le contenu canadien afin de s'assurer que la réalisation d'une programmation à prédominance canadienne fera appel à des ressources canadiennes créatrices et autres. Selon toute vraisemblance, les règles actuellement en vigueur sur le contenu canadien devront être adaptées afin de rencontrer les exigences particulières de la télévision à péage, notamment l'obligation de présenter la programmation canadienne sur une période plus limitée et durant les heures de grande écoute de la télévision à péage. Le Conseil a suggéré qu'une certaine souplesse pourrait être introduite par des règles mesurables afin d'accorder davantage de crédit aux programmes canadiens nécessitant d'importants investissements, qui font appel à une majorité de talents canadiens, qui patronnent des émissions canadiennes et qui garantissent des ventes à l'étranger, etc.

### 4. Promesse de réalisation

Si l'avènement de la télévision à péage doit se faire à partir du concept d'une agence nationale exclusive, le Conseil est d'avis que les partisans de la proposition d'une structure d'agence devraient détailler, dans une promesse de réalisation, les dispositions opérationnelles ainsi que les principes directeurs. Ces dispositions détaillées, régissant la programmation de l'agence, seront mises en vigueur et représenteront une condition de la licence.

La promesse de réalisation devrait faire mention de détails précis sur la structure des actions et la propriété de l'agence, sur le pourcentage minimal du revenu brut devant être alloué exclusivement à la

Il faudrait tenir compte dans toute analyse complète de l'introduction possible de la télévision à péage, de la réglementation nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. Il faudrait donc envisager une certaine réglementation dans les secteurs ci-après, quoique tout commentaire dans ce sens ne devrait pas être pris comme une description exhaustive de tous les principes régulateurs possibles.

## 1. Détournement

Il faudrait instaurer une certaine réglementation pour éviter le détournement de certaines émissions. Ce fait est généralement accepté. Les Canadiens ont droit au libre accès à la programmation canadienne, et des règlements devront être imposés pour que cette tendance se maintienne.

Il sera particulièrement difficile de définir de façon précise ce qu'est le détournement d'émissions. Si les programmes actuellement disponibles à la télévision traditionnelle pouvaient être classés par catégorie et s'ils n'étaient pas sujets à être modifiés avec le temps, on considérerait alors le détournement comme le passage de ces programmes de la télévision traditionnelle à la télévision à péage. Le fait que les formules de programmation évoluent rend les choses plus difficile. Dans ces circonstances, il faudrait mettre en place une série de règles et de règlements pour faire appliquer des principes anti-détournement, si toutes les formules d'émissions devaient être réservées à la télévision conventionnelle.

Il apparaît donc qu'il faudrait concevoir des mesures anti-détournement limitées, et il est plus que probable que des contrôles anti-détournement seront nécessaires pour les émissions d'information en direct, et peut-être même les films et les événements sportifs.

## 2. Fragmentation

La création d'un nouveau service de programmation de divertissement entraînera sans aucun doute la réduction du taux d'écoute de certains programmes canadiens. Une plus grande fragmentation est donc inévitable mais son ampleur et ses conséquences sur les programmes canadiens et américains disponibles sont hypothétiques. Certains facteurs, comme la méthode de diffusion, l'horaire des spectacles et les exigences de contenu canadien auront une certaine influence sur la fragmentation.

# TROIS SERVICES POSSIBLES

## DE TELEVISION A PEAGE AU CANADA

Facteurs	Universel	Par abonnement	Par émission
Facturation	Très simple (sur la facture du câble)	Simple (facturation uniquement aux abonnés de la TVP)	Compiquée (le montant est différé pour chaque client)
Investissements nécessaires pour la promotion	Très faibles	Elevés	Elevés
* Taux de roulement	Aucun (débranchement possible du câble)	Elevé	Moyen
Possibilités offertes au téléspectateur	Aucune (utilisation du canal mesurable par BBM et enquêtes Nielson)	Moyennes	Très élevées
Nécessité de répondre directement à la préférence des téléspectateurs	Très faible	Elevée	Très élevée
Accès probable à la programmation spécialisée	Très faible	Moyen	Très élevé

\* Taux de roulement:

Termes servant à préciser le taux de roulement des abonnés à la télévision à péage cessant leur abonnement parce qu'ils sont mécontents du service ou qu'ils déménagent. Aux Etats-Unis, les derniers taux de roulement annuels pour la télévision à péage sont aussi élevés que 83%; cette question est très importante car les frais de branchement et de débranchement sont relativement élevés.

# TROIS SERVICES POSSIBLES

## DE TELEVISION A PEAGE AU CANADA

Facteurs	Universel	Par abonnement	Par émission
Coûts du capital pour le matériel de départ	Faibles	Elevés	Très élevés
Choix du téléspectateur	Aucun (obligatoire pour tous les abonnés au câble)	Possibilité de choisir tous les mois	Possibilité de choisir chaque émission
Risque relatif de fragmentation	Très élevé	Moyen	Très faible
Coût pour le téléspectateur	Faible (\$2 par mois) mais obligatoire	\$8 à \$10 par mois si l'on opte pour le service	Environ \$1.50 à \$5 par émission (plus location mensuelle du terminal)
Terminal au foyer	Un convertisseur peut être nécessaire	Au foyer ou par câble à l'extérieur du domicile; assez compliqué	Appareil très compliqué à la maison ou sur le système de câble
Offert à travers le pays	Accessible exclusivement à tous les abonnés au câble	En principe, pour tout le monde (câble ou ondes hertziennes).	En principe pour tout le monde (câble ou ondes hertziennes).
Possibilité de l'adapter aux ondes hertziennes.	Non	Oui	Oui



Un tableau annexé au rapport compare les trois systèmes et examine certaines des caractéristiques les plus importantes.

Au départ, le système de diffusion de la télévision à péage pourrait fonctionner sur abonnement parce que cette méthode est la moins compliquée à introduire et à appliquer. Il sera cependant nécessaire de concevoir le système de diffusion de façon à ce qu'une transition puisse avoir lieu entre les méthodes par abonnement et par émission, au fur et à mesure que le système de télévision à péage se développera.

Le système universel devrait être envisagé si les gouvernements concluent qu'il devrait être obligatoire par statut, pour tous les abonnés au câble, de contribuer au financement de la programmation canadienne afin de s'assurer que les objectifs canadiens sont atteints.

N.B.

- Le personnel du Conseil a entrepris des études exhaustives des trois systèmes de diffusion de la télévision à péage. Insistons sur le fait que chacune des études est basée sur une série d'hypothèses et qu'en conséquence, les avantages et désavantages pratiques de chacun des systèmes ne pourront être vérifiés que lors de la mise en pratique de ces systèmes.
- On peut se procurer sur demande toutes les études susmentionnées.

Dans le but d'étudier ces points, le Conseil a considéré trois méthodes de diffusion:

- a) la télévision à péage par abonnement
- b) la télévision à péage par émission
- c) la télévision à péage universelle.

Dans la méthode par abonnement, le signal reçu est généralement "brouillé" de sorte que le téléspectateur ne peut recevoir l'image et le son normaux s'il n'utilise pas un "décodeur". L'abonné de la télévision à péage paie généralement un montant initial pour le "décodeur" plus une somme supplémentaire renouvelable pour le service de programme permanent. Le système par abonnement revient à environ \$8.00 par mois. Si le service est distribué par câble, cette somme viendra en sus des frais normaux pour le service du câble. Ce système peut être utilisé avec le câble ou par l'intermédiaire des ondes hertziennes.

S'il choisit le système de télévision à péage par émission, l'abonné ne peut sélectionner que les programmes qu'il décide de regarder. Comme pour le système par abonnement, il y a normalement un montant initial pour le "décodeur" plus des frais par programme en fonction des émissions regardées. Ce système exige un terminal très perfectionné à la maison, c'est-à-dire un décodeur qui non seulement décode le signal, mais enregistre également les émissions regardées et la date à laquelle elles sont regardées. Ces renseignements sont ensuite transmis au système de facturation. Cette méthode peut également être utilisée par câble ou par l'intermédiaire des ondes hertziennes.

Le système universel n'est pas véritablement une forme de télévision à péage puisqu'il ne s'agit pas d'un système "choisi" comme ceux par abonnement ou par émission. Dans le système universel, un service de programmes spéciaux serait distribué à tous les foyers ayant le câble au Canada. Les abonnés seraient alors tenus d'accepter une augmentation générale des taux pour compenser les frais de ce service.

L'augmentation des taux, de quelque \$2.00, serait relativement faible si on la compare aux coûts associés à la distribution d'autres systèmes de télévision à péage. Cependant, l'abonné au câble n'a plus le choix, puisqu'il doit recevoir le canal supplémentaire et payer l'augmentation.

On peut très bien concevoir que l'agence désirerait envisager d'autres arrangements pour diffuser la programmation à péage, si cela peut améliorer sa situation financière. Il ne faudrait pas exclure la possibilité pour l'agence de s'occuper de tout le service de télévision à péage, y compris la diffusion, lors de la négociation avec des cablodiffuseurs sur la location de canaux. Cette situation semble peu probable mais toutes les dispositions possibles concernant la diffusion devraient être étudiées. Par la même occasion, il ne faudrait pas limiter les catégories de diffuseurs, c'est-à-dire que toute personne, y compris un exploitant d'un système de télévision à antenne collective, un cablodiffuseur, un radiodiffuseur et un entrepreneur individuel peuvent se faire concurrence en tant que diffuseur local du service de programmation de la télévision à péage.

Le système devrait être concurrentiel et il n'y a aucune raison pour laquelle un seul diffuseur pourrait avoir le monopole sur une région géographique particulière. Toutefois, la télévision par câble, en tant que moyen de diffusion, peut se trouver dans une position privilégiée lors de la négociation, mais rien n'indique que dans chaque région, le système de câble devrait être le diffuseur local, voire le diffuseur exclusif. Le système de diffusion qui maximise le rendement des revenus de l'agence doit être le facteur décisif.

En outre, il ne faudrait pas conclure que si la distribution locale est faite par le cablodiffuseur, un abonné doit avoir à payer pour le service traditionnel par câble afin de pouvoir obtenir la programmation à péage. Un abonné devrait avoir la possibilité de choisir librement le service de programmation qui lui est offert.

### Méthodes de diffusion

Comme nous l'avons déjà indiqué, le signal de télévision à péage peut être transmis jusqu'à la résidence de l'abonné par divers systèmes de distribution locaux, par câble, par ondes hertziennes et par le système de télévision à antenne collective. Au domicile de l'abonné, le signal de télévision à péage peut être contrôlé de plusieurs façons afin de permettre une gamme de diverses méthodes de diffusion des programmes. La méthode de diffusion choisie détermine comment l'abonné paie pour les programmes. La méthode de diffusion a également une certaine influence sur les niveaux possibles de revenus et les aspects opérationnels du procédé de diffusion des programmes.

- d'allouer également un pourcentage des profits nets. L'appui financier accordé aux programmes canadiens devrait être régi par des indices commerciaux, et il ne faudrait pas compter sur des subventions.
- Une allocation de 35% des revenus bruts, en plus des ressources de la direction, de la gestion, de la technologie et autres, devraient assurer une prédominance des ressources canadiennes.
- Le Conseil est d'avis que ces recommandations sont justes et raisonnables parce que les revenus qu'encassera l'agence resteront au réseau de télévision à péage pour être réinvestis, et l'imagination et la hardiesse que l'on mettra au moment du réinvestissement de ces sommes assureront un rendement continu et important sur le capital investi.
3. Il faudrait mettre en oeuvre des règlements pour éviter le détournement par la télévision à péage de programmes normalement présentés à la télévision traditionnelle. La télévision à péage devrait donner l'occasion d'offrir davantage d'émissions sur les arts d'interprétation, le théâtre et les oeuvres musicales.
4. Il faudrait bien préciser, par contrat ou d'une autre façon, que les programmes canadiens offerts à la télévision à péage le seraient également, après une période raisonnable, à la télévision traditionnelle. L'agence de télévision à péage recevra alors une compensation substantielle, mais le grand public ne devrait pas se voir priver trop longtemps de la possibilité de bénéficier de la nouvelle créativité de la programmation canadienne.
5. Tous les engagements envers le contenu canadien, l'allocation de ressources canadiennes et d'autres facteurs, devraient être indiqués dans une promesse de réalisation qui déterminera en dernière analyse quel consortium ou autre intéressé recevra une licence de réseau pour sa demande de télévision à péage.



De nombreuses autres propositions dans le sens de ces exigences ont été reçues, y compris l'utilisation d'un système à péage par ondes hertziennes exclu- sivement pour des programmes canadiens, un canal de reprise de productions canadiennes combiné avec la télévision à péage, la prévision de temps libre pour des producteurs canadiens qui obtiendraient tous les revenus de la diffusion, une formule souple de paiements sur le prix payé par l'abonné, qui seraient plus élevés pour une production canadienne. Tous ces points peuvent être quantifiés, toujours en espérant une amélioration de la qualité.

L'expérience semblerait dicter qu'un ensemble de deux principaux facteurs maximiserait la possibilité d'une programmation canadienne de haute qualité: la disponibilité de ressources importantes gérées de façon intelligente et l'accès aux heures de grande écoute pour les programmes canadiens.

En ce qui concerne la télévision à péage, le Conseil recommanderait la prise en considération des exigences ci-après pour atteindre les objectifs de la programmation:

1. Une règle de contenu canadien d'au moins 50%. Le Conseil est également persuadé que le même pourcentage pour la diffusion de productions canadiennes aux heures de grande écoute devrait être imposé, probablement sur une base mensuelle.
- Il faudrait également sérieusement considérer la mise en application de règles souples de contenu canadien qui offrir- raient des crédits plus élevés pour des mises de fond supplémentaires, une prime pour une augmentation de l'utilisation de talents canadiens, une grille-horaire avantageuse et d'autres indices.

2. Quelle que soit la méthode de diffusion choisie, il faudrait qu'un minimum de 35% des revenus bruts soit alloué à la programmation canadienne et d'autre part, il ne faudrait pas négliger la possibilité

\* N.B.: Une étude préparée par le personnel du Conseil a conclu qu'au moins 30% des revenus bruts devraient être consacrés à la programmation canadienne.

Ceux qui ont fait des observations sur la télévision à péage ou proposé son introduction immédiate, ont indiqué que la télévision à péage devrait sans aucun doute dépendre de la programmation étrangère, particulièrement en provenance des Etats-Unis. Ce nouveau service de programmation, afin de se conformer à la Loi sur la radiodiffusion, devra toutefois être "de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres".

Nous voici placés une nouvelle fois devant le dilemme de la radiodiffusion canadienne. Le secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne dépend dans une grande mesure de la programmation des Etats-Unis pour lui apporter l'appui financier nécessaire à sa programmation canadienne. Afin de rencontrer les exigences de la programmation canadienne il a fallu faire des compromis au sein du système canadien. C'est donc plus que fréquemment que la programmation canadienne a été diffusée hors ou aux alentours des heures de grande écoute.

Il est donc nécessaire d'évaluer comment, s'il y a lieu, un système de télévision à péage peut garantir que la programmation:

1. est de haute qualité;
2. utilise principalement des ressources canadiennes créatrices; et
3. utilise principalement d'autres ressources canadiennes.

Si l'on veut assurer l'utilisation prédominante de ressources canadiennes créatrices et autres, il faut absolument que la programmation canadienne soit un élément principal. Pour assurer cette prédominance en termes de quantité, un règlement sur le contenu canadien pourrait stipuler que la majorité de la programmation devrait être canadienne, particulièrement durant les heures de grande écoute. Cette exigence minimale pourra alors entraîner la création d'une programmation canadienne de haute qualité.

On pourrait également exiger, toujours en termes de quantité, qu'un pourcentage assez élevé de revenus bruts, avec également la possibilité d'un pourcentage des profits nets, soient directement affectés à la production de programmes canadiens. Ces exigences seraient aussi imposées en espérant qu'il en résultera une programmation de haute qualité.

Si les investisseurs privés fournissent la mise de fonds initiale ou des garanties d'emprunts pour l'agence nationale exclusive, il est évident que ces investisseurs privés vont alors exiger un profit raisonnable sur leur capital investi. L'acceptation de cette réalité a permis au Conseil de conclure qu'en principe, un pourcentage significatif des revenus bruts devrait être alloué par l'agence nationale à la poursuite des objectifs de la programmation. Une agence privée devant faire face aux implications financières qui consistent à répondre aux exigences de contenu obligatoire et d'affectation des revenus, absorbera ces dépenses comme prix à payer pour demeurer en affaires ou sinon, cesser ses activités. Ce facteur primordial imposera aux intérêts privés la nécessité du succès commercial de la programmation, exigeant l'efficacité administrative, le contrôle des frais d'exploitation et renforcera l'esprit d'entreprise.

Le Conseil est d'avis qu'il s'agit d'arguments péremptoirs en faveur d'une agence nationale privée de télévision à péage, responsable de son introduction au Canada.

L'agence-réseau de télévision à péage pourrait être constituée selon l'une des trois formes fondamentales d'organisation. Il pourrait s'agir d'une compagnie privée, d'une société mixte composée d'intérêts privés et publics (à l'exemple de Télésat Canada) ou d'une société de la Couronne. Toutes trois pourraient être constituées soit par statuts, soit par incorporation. La formule d'incorporation ne devrait pas être un facteur déterminant dans le choix de la structure de la société mais plutôt son aptitude à atteindre les objectifs devrait être le facteur décisif.

De l'avis du Conseil, une compagnie privée, comprenant une gamme étendue d'intérêts et de compétences appropriées, représente la structure d'organisation la plus susceptible de faire preuve de la flexibilité nécessaire pour atteindre les objectifs de la télévision à péage, tel que prescrits par la loi sur la radiodiffusion, et de produire une programmation canadienne attrayante pour le marché national et pour le marché international.

Plusieurs mémoires soumis au Conseil proposaient une société de la Couronne comme étant la forme d'organisation la plus apte à observer les objectifs d'une politique nationale. L'analyse de cette opinion n'a pas réussi à démontrer cependant qu'il existe une corrélation exclusive entre le fait que le gouvernement contrôle ou possède le service et la réalisation des objectifs nationaux.

Un bon nombre de représentations soumises au Conseil suggéraient également que le conseil d'administration de toute agence de télévision à péage doit représenter d'une façon équitable tous les intérêts en jeu dans la télévision à péage, y compris des représentants du public, des radio-diffuseurs, des cablodiffuseurs et de l'industrie de la production de programmes. Le Conseil est d'opinion que le conseil d'administration devrait en fait représenter les actionnaires et il est normal que des intérêts privés vont exiger des garanties, par l'intermédiaire d'une représentation majoritaire au conseil d'administration, afin de protéger leur investissement. Cela ne signifie toutefois pas que dans une société privée, les préoccupations envers cet investissement privé vont mettre en péril les engagements envers les objectifs de la télévision à péage. Bien que la majorité des administrateurs représenteront les intérêts des investisseurs, il devrait être également possible dans une société privée de faire en sorte que le conseil d'administrateurs fasse place à des personnes capables de réfléchir les opinions des parties impliquées dans l'introduction d'un nouveau service national de télévision à péage.



3. Cette agence exclusive devrait pouvoir, grâce à une économie d'échelle, limiter les frais d'administration, de distribution et de commercialisation.

4. Cette agence exclusive devrait pouvoir garantir la diffusion, l'accessibilité et la distribution à l'échelon national de programmes canadiens de haute qualité.

5. Cette agence exclusive devrait avoir suffisamment de ressources pour lancer et supporter financièrement des projets originaux de programmation, pour risquer des capitaux sur de nouveaux talents canadiens en plein essor, et pour adopter des moyens souples de rémunération pour les émissions produites au Canada.

6. L'agence nationale devrait être dans une position des plus avantageuses pour négocier les meilleurs termes contractuels possibles avec les exploitants de services de télécommunication pour la distribution, par satellite ou micro-ondes, de la programmation à péage. Le réseau serait par la même occasion dans une position de force pour négocier des ententes avantageuses avec des exploitants locaux diffusant de la télévision à péage.

7. L'agence nationale serait dans une position privilégiée pour offrir de la programmation aux auditoires de langue française. Il aurait également la capacité et la souplesse nécessaires pour satisfaire les préférences régionales en matière de programmation. Parallèlement, le réseau pourrait assurer la programmation d'émissions internationales et pourrait préparer des versions françaises ou anglaises en les doublant ou en les sous-titrant si nécessaire.

8. L'agence nationale devrait être directement responsable de veiller au respect des exigences réglementaires pour répondre aux objectifs de la politique nationale.

## Formule de société et propriété

Afin de se conformer aux exigences de la Loi sur la radiodiffusion, il est évident que l'agence-réseau de télévision à péage doit appartenir à des Canadiens et être contrôlée par ceux-ci.

3. La télévision à péage doit fournir une programmation dans les deux langues officielles du Canada.

4. La télévision à péage doit être un service national et son extension à travers le pays doit respecter son aptitude à demeurer à prédominance canadienne.

Le Conseil propose donc pour atteindre ces objectifs de considérer les principes directeurs suivants pour tout service canadien de télévision à péage à venir, qui sera réglementé et surveillé par un organisme public indépendant chargé de mettre en oeuvre la politique sur la radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion.

## (2) Principes directeurs pour la télévision à péage

### Réseau national exclusif de télévision à péage

On a proposé que l'introduction de la télévision à péage au Canada se fasse par des titulaires de licence individuels qui se procureraient leurs propres programmes, les distribueraient et s'occuperaient eux-mêmes de leur diffusion. Ces exploitants pourraient être des titulaires actuels de licences ou toute autre personne qui souhaite introduire un service local de télévision à péage. Ces exploitants locaux seraient en position pour produire une programmation intéressante, reflétant les intérêts particuliers de la communauté desservie. De plus, l'exploitant local pourrait facilement adapter sa formule de programmation ou ses méthodes de mise en marché selon les réactions de ses abonnés. Cependant, la prolifération de titulaires indépendants à travers le Canada pourrait inutilement mettre en péril les objectifs globaux de la télévision à péage.

Le Conseil est d'avis qu'un réseau national exclusif de télévision à péage devrait être créé, pour les raisons suivantes:

1. Un réseau national exclusif offrirait plus de possibilités pour engendrer et consolider les ressources disponibles pour acquérir, financer, commander, commercialiser et diffuser des productions canadiennes.

2. Cette agence exclusive serait dans une position privilégiée pour acheter des programmes, en des termes particulièrement des États-Unis, très avantageux parce qu'elle négocierait de la programmation pour un important marché national, sans la concurrence d'autres services de télévision à péage.

Planification d'une politique de télévision à péage au Canada

Bien que le Conseil soit d'avis qu'il faudrait à l'heure actuelle résister aux pressions en faveur de l'introduction de la télévision à péage au Canada, il est néanmoins conscient que ces pressions ne diminueront pas. Ceci est dû en partie au fait que l'on se rend compte au Canada que la télévision à péage est de plus en plus acceptée aux États-Unis, et au fait que certaines améliorations techniques ont eu une influence considérable sur la diminution des frais de distribution. Il est également dû aux pressions incessantes qu'exercent certains entrepreneurs au Canada et aux États-Unis qui voient en la télévision à péage une entreprise commerciale toute nouvelle et la possibilité de faire des profits et qui, sans aucun doute, continueront à chercher divers moyens de mettre en place une forme quelconque de service de télévision à péage.

L'analyse réalisée par le Conseil a clairement démontré que les questions de la télévision à péage sont complexes et touchent de près aux préoccupations nationales en matière de radiodiffusion. Il est par conséquent plus que nécessaire d'élaborer une politique nationale de la télévision à péage avant que les ministères et les agences gouvernementales en considèrent l'adoption. La valeur virtuelle de la télévision à péage pour les secteurs privés et publics du système de la radiodiffusion ne pourra se concrétiser que si l'on en prévoit la planification à l'avance. En conséquence, le Conseil a décidé d'examiner d'avantage les objectifs et les principes directeurs opérationnels qui devraient influencer sur la planification d'une politique visant l'introduction d'un service de télévision à péage.

(1) Objectifs pour une politique canadienne de la télévision à péage

En conformité avec les objectifs statutaires sur la radiodiffusion stipulés dans la Loi sur la radiodiffusion, et afin de se conformer strictement aux exigences de la section 3 sur les politiques de la radiodiffusion, le Conseil recommande la poursuite des objectifs ci-après :

1. La télévision à péage doit fournir des émissions à prédominance canadienne de haute qualité.

2. Ce service de programmation doit offrir le maximum de possibilités de distribution de programmes canadiens et réserver la plus grande partie possible des revenus de la télévision à péage pour acquérir et financer des programmes canadiens.

Le pourcentage proposé variait entre 15% pour RTP et le réseau CTV et 85% pour Global Communications.

En ce qui concerne les méthodes de distribution du service de télévision à péage, celles de l'abonnement mensuel et du paiement par émission ont dans l'ensemble été préférées. Le succès financier de ces systèmes de diffusion dépend d'une programmation attrayante pour laquelle le public paiera. La production de programmes canadiens devrait se voir affecter une partie des revenus que ce nouveau service rapportera et la majorité de ceux ayant fait des propositions complètes a indiqué que 15% des revenus bruts serait approprié.

Le Conseil est toutefois d'avis que les objectifs de la radiodiffusion ne peuvent être atteints si la programmation canadienne est simplement tolérée et subventionnée par des fonds bien inférieurs à un certain niveau.

Le Conseil a conclu, à partir des propositions remises par écrit dans les mémoires et présentées oralement lors de l'audience publique, qu'aucune de ces propositions ne représentait un engagement suffisant à respecter les objectifs et exigences actuels de la politique sur la radiodiffusion. Si l'on veut que les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion soient respectés, il faut que la télévision à péage soit un service à prédominance canadienne.

Le mémoire de la Société Radio-Canada a grandement aidé le Conseil dans ses délibérations et la contribution obligatoire dont fait état dans son mémoire le Council of Canadian Filmmakers, constitue une norme significative en vue de l'élaboration d'une politique future. Cependant, l'élément "universel" de la proposition du "Council" exige l'imposition d'une taxe obligatoire à tous les abonnés du câble, ce que ne permet pas la Loi.

En conclusion, le Conseil est d'avis qu'à partir des mémoires reçus, il ne lui est pas possible de recommander l'introduction de la télévision à péage à l'heure actuelle.



L'enquête commandée par le Conseil a permis de recueillir un échantillon de l'attitude du public envers la télévision à péage et de savoir ce qu'il en pense. Les résultats de cette enquête sur la demande doivent être évalués dans le contexte des principaux points concernant la télévision à péage. La question la plus importante est de savoir si la télévision à péage peut apporter des contributions à caractère positif au système de la radiodiffusion canadienne.

La loi sur la radiodiffusion précise sans équivoque que le système de la radiodiffusion doit être à prédominance canadienne. L'article 3(d) stipule que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne doit être "de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres".

La plupart des mémoires sur la télévision à péage qu'a reçus le Conseil comprenaient des propositions non conformes aux exigences stipulées dans la loi. Ces mémoires étaient basés sur un service de télévision à péage diffusant essentiellement des films des États-Unis, dans leur intégralité et sans aucune publicité.

Très peu de mémoires ont proposé un service de programmes canadiens ou un service de programmes consacrés à des émissions attirant les Canadiens. Certains mémoires ont apporté leur appui à l'entrée en vigueur d'exigences quant au contenu canadien (y compris Council of Canadian Filmmakers); cependant, les principaux représentants des industries de la radiodiffusion (réseau CTV) et de la télévision par câble (RTP) se sont opposés à une réglementation sur le contenu canadien. L'Association canadienne de la télévision par câble a conclu que les abonnés de la télévision à péage ne s'abonneraient pas à un service de télévision à péage basé sur un quota de contenu canadien.

Si l'on veut que la télévision à péage soit couronnée d'un succès commercial, il faut qu'elle soit acceptable à un public averti. Cependant, ce succès commercial ne peut être obtenu au détriment d'importants principes directeurs sur la radiodiffusion, quant à une programmation à prédominance canadienne.

Qui plus est, un bon nombre de mémoires présentés au Conseil ne garantissaient pas l'emploi de fonds canadiens ou d'autres ressources canadiennes dans la mise sur pied de programmes canadiens pour la télévision à péage. La proposition la plus prise par les intervenants recommandait d'affecter un pourcentage des revenus bruts de la télévision à péage à être injecté directement dans la production de programmes canadiens.

La même question a ensuite été posée aux répondants de l'échantillonage qui n'étaient pas abonnés au câble mais qui pourraient avoir accès au service de la télévision par câble. 22% de ces nouveaux abonnés éventuels ont indiqué qu'ils s'abonneraient probablement à la méthode universelle, 7% à la méthode par abonné-ment et 6% à la méthode par émission.

Le rapport de l'enquête fournit une analyse de ces renseignements de base en termes de revenus et de possibilités de commercialisation selon les trois méthodes de diffusion, et il renferme également d'autres conclusions préliminaires très intéressantes.\*

Les résultats de l'enquête font apparaître que les abonnés ne considèrent pas la télévision à péage comme "essentielle"; d'autre part, ces résultats ne démontrent pas qu'il existe une demande pressante pour ce nouveau service éventuel de programmation.

\* N.B.

Les résultats de l'enquête du Conseil seront communiqués sur demande.

Un très petit nombre de Canadiens faisant partie de l'échantillon s'est avéré être bien informé sur la télévision à péage; seul 6% en avaient beaucoup entendu parler et 15% en avaient quelque peu entendu parler. D'autre part, 38% ont indiqué qu'ils n'en avaient entendu parler qu'un tout petit peu et le même pourcentage (soit 38%) n'avait jamais entendu parler de la télévision à péage. Les 3% restant n'ont pas répondu.

Les répondants ayant indiqué qu'ils habitaient dans des régions où ils pouvaient avoir accès au câble, ont eu à choisir entre les trois méthodes de paiement pour le service supplémentaire. Tout d'abord, le canal supplémentaire ferait partie du service de câble normal et tous les abonnés au câble payeraient un petit peu plus par mois. Il s'agit de la méthode "universelle". Deuxièmement, les abonnés au câble auraient, s'ils le désiraient, accès au canal supplémentaire "par abonnement" mais uniquement s'ils payaient pour l'obtenir; toutefois, ils payeraient beaucoup plus que s'ils optaient pour la méthode universelle. Enfin, la méthode "par émission", serait offerte aux abonnés qui désireraient y avoir accès moyennant un faible montant fixe plus une autre somme par émission.

Des personnes ayant répondu à cette question, le système de paiement par abonnement (35%) a de peu recueilli le plus de suffrages devant la méthode par émission (31%); ces deux méthodes se sont révélées beaucoup plus populaires que la méthode universelle (12%).

Il a ensuite été demandé aux répondants actuellement abonnés au câble de choisir entre les trois méthodes de paiement pour le service supplémentaire et de considérer la possibilité de s'abonner à un service de télévision à péage moyennant \$2.50 de plus au maximum pour la méthode universelle, \$8.00 de plus par mois pour la méthode par abonnement, et un montant fixe de \$2.50 en plus par mois et entre \$1.50 et \$5.00 pour chaque émission, pour la méthode par émission.

Des personnes ayant répondu à cette question, 49% ont indiqué qu'elles continueraient probablement à s'abonner au câble; 14% ont répondu qu'elles s'abonneraient probablement à la méthode par abonnement, et 18% ont fait savoir qu'elles s'abonneraient probablement à la méthode par émission.

- (4) Les propositions faites quant à la structure d'une agence de télévision à péage recommandaient dans l'ensemble une forme d'agence alliant dans le sens des intérêts du groupe auteur de la recommandation. L'industrie de la télévision par câble a proposé que la télévision à péage soit sous le contrôle de l'industrie de la télévision par câble, et l'industrie de la radiodiffusion a elle aussi proposé que la TVP soit sous le contrôle de l'industrie de la radiodiffusion. Toutefois, dans l'ensemble c'est un contrôle mixte qui a été recommandé, et la constitution d'une société publique a été fortement appuyée.

- (5) Une grande majorité a précisé qu'il serait nécessaire d'imposer des exigences quant au contenu canadien et au détournement.

- (6) A propos de l'impact de la télévision à péage sur le système de la radiodiffusion, la plupart des auteurs de mémoires ayant exprimé leur opinion sur ce point ont indiqué que l'impact serait négatif.

- (7) La majorité des mémoires a proposé une méthode de distribution "par émission", alors que les représentants de la télévision par câble optaient pour un service "par abonnement".

Le Conseil n'a toutefois pas reçu de renseignements statistiques sur la réaction du public à la télévision à péage ni même sur l'acceptation des diverses méthodes de diffusion.

Le Conseil a donc pris l'initiative de mener une enquête nationale afin de connaître la position du public sur la télévision à péage et ses réactions. Cette enquête a été conçue afin d'évaluer la réaction du public aux trois méthodes de diffusion, c'est-à-dire par abonnement, par émission et universel. En outre, l'un des principaux objectifs de cette enquête était d'évaluer la demande pour un service de télévision à péage distribué par câble, basé sur la méthode de diffusion et le coût. Cette enquête a porté sur un échantillonage de 2,289 personnes qui toutes vivaient dans des foyers où il est possible de s'abonner au service de télévision par câble.

Voici quelques unes des conclusions les plus importantes:

Deux-tiers des répondants (64%) ont indiqué qu'ils avaient accès à la télévision par câble à leur lieu de résidence et de ce pourcentage, environ les deux-tiers (66%) sont actuellement abonnés au câble.



## Analyse des mémoires

Les 140 mémoires ainsi que les présentations orales faites à l'appui par de nombreux représentants des industries de la radiodiffusion, de la télévision par câble et de la production, ainsi que par diverses organisations et associations publiques et privées lors de l'audience publique du 13 juin 1977 sur la télévision à péage, ont permis de recueillir une somme importante de propositions, d'observations et de suggestions.

La grande majorité des mémoires s'est toutefois concentrée d'examiner puis d'exposer les problèmes ou débouchés que l'avènement de la télévision à péage pourrait créer dans leur propre industrie, groupe ou association. La plupart des auteurs de mémoires n'ont pas essayé d'aborder la gamme entière des questions qui auraient permis de bien saisir tous les aspects de l'introduction de la télévision à péage. En raison du manque d'expérience dans le domaine de la télévision à péage au Canada et du peu de renseignements disponibles sur ce sujet, le Conseil ne s'est pas montré particulièrement surpris de constater que très peu de mémoires avaient étudié d'une manière approfondie les possibilités et perspectives d'un service de télévision à péage au Canada. Une des conséquences cependant est que les mémoires soumis au Conseil ne contenaient pas en général des informations suffisamment complètes pour permettre d'en tirer des propositions finales.

Les mémoires présentés ainsi que les représentations faites lors de l'audience publique ont toutefois permis de clarifier certains points:

(1) La majorité des mémoires exprimant un avis pour ou contre l'introduction de la télévision à péage, s'est nettement montrée contre son avènement pour le moment.

(2) La présentation collective faite par l'industrie de la télévision par câble a révélé que cette industrie était tout à fait favorable à l'introduction de la télévision à péage. La proposition du RTP était favorable à l'introduction de la télévision à péage expliquant que cette dernière contribuerait énormément à la production de programmes canadiens.

(3) L'industrie de la radiodiffusion et les groupes d'intérêts publics se sont opposés à l'introduction de la télévision à péage. Les principaux représentants de l'industrie de la radio-diffusion, notamment la Société Radio-Canada et le réseau CTV, se sont prononcés contre l'avènement de la télévision à péage en s'appuyant sur le fait qu'elle ne contribuerait pas aux objectifs de la Loi sur la radiodiffusion.

Tous les particuliers et groupes d'intérêts publics, ainsi que les producteurs, sociétés d'exploitation de services de télécommunication, gouvernements et "autres" groupes ayant donné leur avis sur cette question, ont répondu par l'affirmative.

L'industrie de la radiodiffusion s'est prononcée (10 sur 11) pour une nouvelle étude, de même que 9 des 10 groupes commerciaux.

Trois auteurs de mémoires ont toutefois soutenu qu'une étude supplémentaire n'était pas nécessaire, notamment un de l'industrie de la télévision par câble, un de celle de la radiodiffusion et un des groupes commerciaux.

Autres études sur la TVP

Les auteurs de 49 mémoires se sont demandés s'il fallait entreprendre d'autres études sur la TVP (tableau 16). De ce chiffre, 46 (94%) ont indiqué qu'il faudrait faire d'autres études pour mieux comprendre comment et quand la TVP, si tel est le cas, pourrait être introduite dans la société canadienne. Seuls 3 auteurs (6%) parmi ceux ayant exprimé une opinion, sont d'avis qu'il serait inutile d'entreprendre une autre étude.

TABEAU 16

AUTRES ETUDES PAR AUTEUR DE MEMOIRE

Autres études nécessaires		Autres études pas de commentaires		Total	
Auteurs des mémoires	Oui	Non	Auteurs des mémoires	Total	% du total (n - 140)
Particuliers	8	0	29	37	27
Industrie	1	1	5	7	5
cablodiffuseurs	10	1	10	21	15
radiodiffuseurs	5	0	11	16	12
producteurs	1	0	2	3	2
expl. du serv. de télécommunications	0	0	4	4	3
mixte	0	0	4	4	3
Groupe	6	0	7	13	9
publics	9	1	17	27	19
commerciaux	1	0	2	3	2
gouvernementaux	5	0	4	9	6
autres	46	3	91	140	100
Total	46	3	91	140	100
% des commentaires	94	6			
(n - 49)					

Période d'essai de la télévision à péage

Ce point a été abordé dans 21 mémoires (tableau 15). De ce chiffre, 17 (81%) ont indiqué qu'une période d'essai serait essentielle ou souhaitable, et 4 (19%) se sont prononcés contre.

Les plus favorables à cette période d'essai ont été les particuliers (4), les radiodiffuseurs (7) et les groupes d'intérêts publics (2).

L'industrie du câble (2) s'est prononcée contre.

TABLÉAU 15

PÉRIODE D'ESSAI DE LA TVP PAR AUTEUR DE MÉMOIRE

Auteur des mémoires	Oui	Non	Pas de commen- taires	Total
Particuliers	4	0	33	37
Industrie				
câblodiffuseurs	1	2	4	7
radiodiffuseurs	7	1	13	21
producteurs	0	0	16	16
expl. du serv. de télécommunications	1	0	2	3
mixte	0	0	4	4
Groupe				
publics	2	0	11	13
commerciaux	1	1	25	27
gouvernementaux	0	0	3	3
autres	1	0	8	9
Total	17	4	119	140
% du total	12	3	85	100
(n - 140)				
% des commentaires	81	19		
(n - 21)				



Possibilités d'exportation de programmes

La question de la possibilité d'exporter des programmes canadiens grâce aux revenus de la TVP a été abordée dans 20 mémoires (tableau 14). Un grand nombre d'entre eux (18) a indiqué que l'on pouvait s'attendre à exporter des programmes canadiens produits grâce aux revenus de la télévision à péage. Les producteurs ont tout particulièrement appuyé cette proposition. Les groupes publics et commerciaux ont également abondé dans ce sens.

TABLÉAU 14

POSSIBILITÉS D'EXPORTATION

Auteurs des mémoires	Oui	Non	Pas de commentaires	Total
Particuliers	0	0	37	37

Industrie				
câblodiffuseurs	0	0	7	7
radiodiffuseurs	1	1	19	21
producteurs	6	0	10	16
expl. du serv. de télécommunications	1	0	2	3
mixte	1	0	3	4

Groupes				
publics	2	1	10	13
commerciaux	4	0	23	27
gouvernementaux	1	0	2	3
autres	2	0	7	9

Total	18	2	120	140
% du total (n - 140)	13	1	86	100
% des commentateurs (n - 20)	90	10		

Les radiodiffuseurs ont presque tous avancé que le détournement serait un problème, opinion partagée par les groupes d'intérêts publics et commerciaux. Des 21 mémoires traitant de la possibilité de mettre en oeuvre des règlements contre le détournement, une grande majorité (17) a indiqué que de tels règlements étaient nécessaires contre 4 d'avis contraire (tableau 13).

TABLÉAU 13

REGLEMENTS SUR LE DETOURNEMENT

REGLEMENTS	PAS DE COMMENTAIRES	TOTAL	Auteurs des mémoires		Particuliers	
			Non requis	Requis	3	1

Industrie	0	0	0	0	0	4
câblodiffuseurs	0	0	0	0	0	7
radiodiffuseurs	1	7	0	13	0	21
producteurs	0	2	0	14	0	16
expl. du serv. de télécommunications	0	0	0	3	0	3
mixte	0	0	0	4	0	4

Groupe	0	4	0	1	0	8	9
publics	0	4	0	0	0	3	13
commerciaux	0	2	0	25	0	27	0
gouvernementaux	0	0	0	3	0	3	0
autres	0	0	0	8	0	9	0

Total	4	17	119	85	140	100	100
% du total (n - 140)	3	12	85	100	100	100	100
% des commentaires (n - 21)	19	81	100	100	100	100	100

Détournement

La question des détournements a été abordée dans 44 mémoires (tableau 12). Quatre-vingt-deux pour cent (82%) d'entre eux ont indiqué que le détournement représenterait un problème, alors que 18% étaient d'avis contraire.

TABEAU 12

DETournement

Auteurs des mémoires	PROBLEME		PAS DE COMMENT- TAIRE	TOTAL
	aucun	problème		
Particuliers	4	3	30	37

Industrie	PROBLEME		PAS DE COMMENT- TAIRE	TOTAL
	aucun	problème		
cablodiffuseurs	1	0	6	7
radiodiffuseurs	14	1	6	21
producteurs	3	1	12	16
expl. du serv. de télécommunications	0	0	3	3
mixte	0	1	3	4
Groupe				
publics	3	0	10	13
commerciaux	7	1	19	27
gouvernementaux	0	0	3	3
autres	5	0	4	9
Total	36	8	96	140
% du total (n-140)	26	6	68	100
% des commentaires (n - 44)	82	18		

Les radiodiffuseurs et groupes d'intérêts commerciaux, de même que les "autres" groupes, ont indiqué à une écrasante majorité que la fragmentation constituerait un très grave problème, de tout premier ordre. L'industrie du câble a par contre considéré que ce problème, s'il existait, serait mineur.

TABLÉAU 11

FRAGMENTATION

Auteurs des problèmes majeurs mineurs aucun problème pas de total  
 mémoires  
 taire

Particuliers	0	2	2	37
Industrie				
câblodiffu- seurs	0	2	1	4
seurs radiodiffu-	11	0	1	9
seurs producteurs	0	1	0	15
expl. du serv. de télécom- munications	0	0	0	3
mixte	0	0	0	4
Groupes				
publics	1	0	0	12
commerciaux	7	1	1	18
gouvernementaux	1	0	0	2
autres	5	0	0	4
Total	25	6	5	104
% du total (n - 140)	18	4	4	74
% de commentai- res (n - 36)	70	17	13	100



TABEAU 10

IMPACT SUR LES MEDIA DE DIVERTISSEMENT AUTRES QUE LA  
RADIODIFFUSION - PAR AUTEUR DE MEMOIRE

Source	Impact	sans comen-	Positif	Négatif	Neutre	taire	Total

Particuliers	2	1	1	1	33	37
Industrie						
câblodiffuseurs	1	0	0	0	6	7
radiodiffuseurs	2	3	0	0	16	21
producteurs	9	2	1	0	4	16
expl. du serv.	0	0	0	0	3	3
de télécom-						
munications	1	0	0	0	3	4
mixte						

Groupe	1	0	8	0	12	13
publics						
commerciaux	1	0	8	2	16	27
gouvernementaux	0	0	0	0	3	3
autres	0	3	1	1	5	9

Total	17	17	12	4	101	140
% du total (n-140)	12	12	12	4	72	100
% de commentaires (n-39)	44	44	12			

Fragmentation

Les conséquences possibles de la TVP sur la fragmentation de l'auditoire ont fait l'objet d'observations dans 36 mémoires (tableau 11). Soixante-dix pour cent (70%) ont indiqué que la télévision à péage entraînerait la fragmentation de l'auditoire; dix-sept pour cent (17%) ont toutefois affirmé que ce problème ne serait que mineur, et 13% ont avancé que la TVP ne créerait aucun problème de ce genre.

Si nous ne tenons compte que de ceux ayant indiqué catégoriquement "positif" ou "négatif", on aura respectivement 21% et 79%.

Neuf (9) mémoires seulement ont jugé que la télévision à péage serait bénéfique pour le système de la radiodiffusion. L'industrie du câble a plus fréquemment fait cette remarque. L'industrie de la radiodiffusion quant à elle n'a pas hésité à dire que la TVP aurait des conséquences néfastes sur la radiodiffusion. Cet avis a également été partagé par la majorité des groupes commerciaux ayant exprimé leur opinion.

La majorité (5) de l'industrie de la production a indiqué que la TVP n'aurait aucun impact, dans un sens comme dans l'autre. Ceux ayant exprimé une opinion sans équivoque (4) étaient partagés entre "positif" (2) et "négatif" (2).

#### Impact sur les media autres que la radiodiffusion

Au moins 39 mémoires ont traité des effets possibles de la télévision à péage sur les media autres que la radiodiffusion, y compris le cinéma (tableau 10); de ce nombre 44% ont indiqué que l'impact serait "positif", et 44% "négatif", alors que 12% ont opté pour "neutre".

Les producteurs, tout particulièrement, ont été d'avis que l'impact serait extrêmement positif. Les radiodiffuseurs quant à eux sont partagés, mais la majorité de ceux ayant exprimé leur avis a indiqué qu'il faudrait s'attendre à des conséquences négatives.

Les groupes commerciaux, comprenant des propriétaires et gérants de salles de cinéma, ont nettement indiqué qu'il fallait s'attendre à des conséquences néfastes.

TABEAU 9

IMPACT DE LA TVP SUR LE SYSTEME DE RADIODIFFUSION EN GENERAL - PAR AUTEUR DE MEMOIRE					
Auteurs des mémoires					
Impact sur le système de radiodiffusion	sans commentaire				
	Positif	Négatif	Neutre	taire	total
Particuliers	2	1	3	31	37
Industrie	2	1	2	2	7
	2	14	0	6	21
	2	2	5	7	16
	0	0	0	3	3
	0	2	2	3	7
Groupe	2	2	1	10	13
	0	6	1	19	27
	0	1	0	2	3
	0	1	0	4	9
	0	5	0	4	9
Total	9	33	12	86	140
% du total	6	24	9	61	100
% de pos., nég., neutre (n. 54)	17	61	22		
% de pos., nég. (n-42)	21	79			

L'industrie de la télévision par câble a indiqué dans l'ensemble que le système de distribution le plus approprié est celui du câble, alors que les radiodiffuseurs proposaient un système de signaux directs. Ces derniers ont toutefois le plus souvent proposé un système mixte, comme l'ont d'ailleurs également fait les particuliers et groupes divers.

## Revenus

Seuls 6 mémoires font mention de prévisions quant aux revenus bruts envisagés provenant de la télévision à péage. Un nombre légèrement plus élevé (8) a indiqué les revenus probables qu'engendrerait la production canadienne. Toutefois, un grand nombre (17) a inclut le pourcentage de revenus qu'il serait approprié d'affecter à la production canadienne.

## Méthode de diffusion

Trente-sept mémoires ont offert des propositions à ce sujet. Cinq d'entre eux proposaient un système "universel", 10 ont choisi un système "par abonnement" et 22 ont opté pour un système "par émission".

Des 6 producteurs ayant exprimé une certaine préférence, 3 ont choisi le système "par émission" et 2 celui "par abonnement". Le système "universel" n'a pas recueilli les suffrages des producteurs, à l'exception d'un seul.

Les radiodiffuseurs ayant eux aussi une préférence (7) se sont en grande partie prononcés pour le système "par émission" (4), alors qu'au moins deux proposaient le système "universel".

L'industrie du câble (3) a opté pour "l'abonnement" (2) ou l'"universel" (1).

## Impact de la télévision à péage sur le système de radiodiffusion en général

Cinquante-quatre mémoires (39%) ont fait des observations sur l'impact que la TVP devrait avoir sur le système de la radiodiffusion (tableau 9). De ce chiffre, la majorité (61%) a indiqué que l'impact serait négatif. 17% seulement envisagent des conséquences positives, alors que 22% ont indiqué qu'il n'y aurait pas d'impact.



L'industrie de la télévision par câble a mis l'accent sur l'utilisation de la distribution par câble pour les programmes de la TVP, alors que pour les radiodiffuseurs et d'autres intérêts privés, l'accessibilité universelle serait essentielle.

TABLEAU 8

ACCESSIBILITE AU PUBLIC

Accessibilité	Nombre	Pourcentage
A travers le pays	23	72
Régions desservies par la télévision par câble	8	25
Principaux marchés	0	0
Autres	1	3
Total	32	100

Dix mémoires seulement sur les 140 ont abordé dans le détail la question du niveau de pénétration espéré que la TVP pourrait atteindre à l'heure actuelle ou dans un proche avenir. Seuls neuf mémoires ont présenté des prévisions sur ces niveaux. Les chiffres ainsi avancés varient entre 15% et 25% des foyers canadiens, selon certaines suppositions sur la programmation, la distribution du service, les méthodes de diffusion et les modes de paiement.

Distribution

En ce qui concerne le système de distribution des programmes de la TVP, 17 mémoires ont suggéré des méthodes précises. Quatre mémoires ont proposé la distribution par satellite, 4 autres par cassettes, et 9 ont proposé un système mixte de distribution par satellite, cassettes et micro-ondes.

Distribution locale

Diverses méthodes de distribution locale ont été proposées dans 42 mémoires. Une majorité d'entre eux (23) a opté pour le câble, alors que 4 proposaient la diffusion en direct et 15 mentionnaient qu'une méthode mixte câble/signaux directs serait souhaitable.

QUOTA DES EXIGENCES DU CONTENU CANADIEN

TABLAU 6

Exigences pour l'apport local/régional		
No		
%		
Oui	Non	Total
26	9	35
75	25	100

La majorité des auteurs des mémoires ne s'est pas demandée s'il fallait prévoir un apport local ou régional dans les programmes de la TVP; cependant, les quelques mémoires abordant cette question se sont largement prononcés en faveur de telles mesures (tableau 7).

TABLAU 7  
EXIGENCES POUR L'APPORT LOCAL/RÉGIONAL

Nombre		
Pourcentage		
Oui	Non	Total
19	1	20
95	5	100

Les groupes commerciaux, puis les groupes publics et les particuliers, dans cet ordre, ont fréquemment mentionné le besoin d'exigences de ce genre dans la programmation de la TVP.

Accessibilité au public

Près des trois-quarts (72%) des mémoires abordant cette question ont indiqué que le service de la TVP devrait s'étendre à tout le pays (tableau 8). Un nombre assez important (25) a toutefois précisé qu'il serait primordial de mettre ce service en place là ou la télévision par câble est distribuée.

Accent mis sur la programmation

Les mémoires ont nettement fait ressortir que la grosse part des programmes de la TVP devrait être accordée selon toute attente aux longs-métrages. En effet, 51% des mémoires ont précisé que les films devraient arriver en tête de liste (tableau 5). Un nombre important (13%) a placé les sports en premier, alors que plus de 26% indiquaient qu'un tout autre genre de programme devrait être présenté, notamment des productions artistiques, culturelles, et éducatives.

TABLEAU 5

ACCENT MIS SUR LA PROGRAMMATION

No	%
Films	51
Sports	13
Autres	36
Total	100

Contenu canadien: exigences à respecter

Une grande majorité (75%) des mémoires ayant exprimé une opinion sur ce point s'est prononcée pour l'imposition de ces exigences, alors qu'une minorité (25%) s'y est opposée (tableau 6).

Les producteurs et groupes d'intérêts publics se sont montrés particulièrement en faveur d'exigences de ce genre pour la télévision à péage, alors que pour leur part les câblodiffuseurs avançaient que les exigences du contenu canadien ne sont ni nécessaires ni souhaitables.

TABLEAU 4

## STRUCTURE DE L'AGENCE FAVORISEE

Auteurs des mémoires	Radiodiffuseurs (publics privés)	Câblodif- fuseurs	Producteurs indépendants	Société publique	Mixte	Autre	Pas de réponse	Total
Particuliers	0	1	0	4	3	2	27	37
Industrie								
câblodiffuseurs	0	4	0	1	1	0	1	7
radiodiffuseurs	5	0	0	1	4	0	11	21
producteurs	1	0	0	4	2	5	4	16
expl. de services de télécommunications	0	0	0	1	1	0	1	3
mixte	0	0	0	0	1	0	3	4
Groupe								
publics	0	0	0	1	1	1	10	13
commerciaux	0	1	0	0	0	2	24	27
gouvernementaux	0	1	0	0	0	0	2	3
autres	0	0	0	1	2	1	5	9
Total	6	7	0	13	15	11	88	140
Pourcentage du total	4	5	0	9	11	8	63	100
Pourcentage de ceux ayant exprimé une opinion (N-52)	12	13	0	25	29	21		100



Les groupes d'intérêts publics s'y sont nettement opposés (62%), quoique 15% aient apporté un appui conditionnel. Un certain nombre de ces groupes (23%) ne s'est pas prononcé, bien que diverses opinions aient été exprimées.

Ces statistiques donnent une image précise des diverses opinions que l'on a pu trouver dans les mémoires; cette image n'est toutefois que le reflet des réponses à cette question bien précise. Même si l'utilisation des pourcentages est souhaitable dans chaque catégorie, il est conseillé au lecteur de tenir compte des chiffres réels auxquels les pourcentages se rapportent, s'il désire interpréter avec exactitude la répartition d'opinions exprimées dans les mémoires.

#### Structure de l'agence de télévision à péage

La majorité des mémoires (63%) n'a pas indiqué de préférence pour une structure particulière de l'agence de TVP (tableau 4). Quant aux autres 37% ayant exprimé leur préférence, ils ont en général fait ressortir leurs intérêts particuliers.

Des 52 mémoires ayant indiqué la structure de leur choix, la plus grande partie (29%) s'est prononcée pour une forme de propriété et de contrôle mixtes impliquant des radiodiffuseurs, des câblodiffuseurs, des producteurs indépendants et des intérêts gouvernementaux. Le choix venant en deuxième position a été celui d'une société publique (25%), alors que des câblodiffuseurs (13%) et radiodiffuseurs (12%) ont fait savoir que leur industrie devrait contrôler la structure de l'agence. Aucun mémoire n'a proposé de laisser le contrôle à des producteurs indépendants.

L'industrie de la télévision par câble s'est prononcée à une écrasante majorité en faveur d'un contrôle par l'industrie de la télévision par câble, bien que certains aient indiqué qu'une société publique ou mixte serait acceptable. L'industrie de la radiodiffusion est très divisée sur la question. La moitié des mémoires exprimant une opinion s'est prononcée pour un contrôle entre les mains de l'industrie de la radiodiffusion alors que la plupart des autres souhaitaient une forme de contrôle mixte.

TABLEAU 3

POUR OU CONTRE LA TELEVISION A PEAGE

PAR AUTEUR DE MEMOIRE

Source	Pas de recom-			Contre			mandation			Total		
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Particuliers	12	32	11	30	14	38	37	100				
Industrie	6	86	0	0	1	14	7	100				
Cablodiffuseurs	4	19	12	57	5	24	21	100				
Producteurs	11	69	4	25	1	6	16	100				
Exp. de services de télécom.	3	100	0	0	0	0	3	100				
mixte	1	25	2	50	1	25	4	100				
Groupes	2	15	8	62	3	23	13	100				
publics	8	30	8	30	11	40	27	100				
commerciaux	0	0	1	33	2	67	3	100				
gouvernements	0	0	4	44	5	56	9	100				
autres	0	0	0	0	0	0	0	100				
Total	47	50	43	140	100							

Il ressort de ce tableau que l'industrie est partagée sur la question. Tous les exploitants de services de télécommunication (100%), presque tous les cablodiffuseurs (86%), et la majorité des producteurs (69%) se sont prononcés pour l'avènement de la TVP. L'opposition s'est surtout fait ressentir du côté des radiodiffuseurs (57%).

Les groupes commerciaux se sont également prononcés sur l'introduction de la TVP (30% pour, 30% contre), et une légère majorité (40%) n'a pas pris position.

Au moins un mémoire a précisé qu'il ne favoriserait l'introduction d'un service de télévision à péage qu'au Canada anglais, en raison des possibles problèmes économiques que son implantation en français causerait. Le fort pourcentage de mémoires n'ayant pas fait connaître leur point de vue sur la TVP peut indiquer que les questions portant sur la télévision à péage étaient trop compliquées pour permettre une prise de position pour ou contre.

TABLÉAU 2

POUR OU CONTRE LA TELEVISION A PÉAGE

Nombre de Pourcentage de mémoires	Pour la télévision à péage	
	48*	34
Contre la télévision à péage		
Pas d'opinion	42	30
	140	100%
Total		

\* Le mémoire en faveur de l'avènement de la TVP uniquement au Canada anglais est inclus dans ce chiffre.

L'étude de tous les mémoires, qu'ils soient pour ou contre ou sans recommandation, permet de tirer d'intéressantes données. Si l'on prend tout d'abord les mémoires de particuliers, on constate une répartition sensiblement égale des pour, contre et sans recommandation (tableau 3). Une légère majorité (38%) n'a fait aucune recommandation, alors que 32% se prononçaient pour et 30% contre.

Ce tableau fait donc ressortir que l'industrie a joué la part la plus active, ce qui n'est pas surprenant si l'on considère qu'elle pourrait être directement concernée par l'avènement de la télévision à péage. Au total, l'industrie a collaboré pour 51 millions, soit 36% de l'ensemble des documents reçus. Ces mémoires renfermaient de très nombreux détails et comparaisons à l'appui de leurs propositions. Parmi les groupes de l'industrie on compte notamment des câblodiffuseurs, des radiodiffuseurs, des producteurs d'émissions et des sociétés d'exploitation de services de télécommunication. Un petit nombre de propositions (4) a exposé les points de vue d'un ensemble de groupes de cette industrie.

D'autres groupes que ceux déjà mentionnés ont eux aussi présenté de nombreux mémoires. A titre d'exemple, citons les groupes commerciaux (19%), d'intérêts publics (9%) et gouvernementaux (2%) ; les 7% restant sont à porter au crédit de groupes divers. Le nombre total des documents présentés par des groupes ne faisant pas partie de la famille des industries mais pouvant être directement intéressés à l'exploitation d'un service de télévision à péage, s'élève à 52 (37% de tous les documents présentés). Si la qualité d'ensemble de ces mémoires et les détails qu'ils renferment étaient très variés, certains d'entre eux peuvent toutefois être qualifiés d'exceptionnellement exhaustifs, et offraient une analyse de la télévision à péage aussi détaillée que pouvaient le permettre les données actuellement à la disposition de leurs auteurs. Le Conseil a également reçu en plus de tous les mémoires susmentionnés un certain nombre de documents (37) de particuliers, représentant 27% du total des propositions. Un grand nombre de ceux-ci avait pour caractéristiques générales d'être relativement courts et généraux. Il n'empêche qu'ils sont importants du fait qu'ils sont l'expression même de particuliers intéressés à la question.

En résumé, l'industrie et le commerce ont totalisé 78 des 140 mémoires soit 55% du total, contre 62 mémoires ou 45% du total pour les particuliers, groupes publics, gouvernements, et autres groupes non-commerciaux.

Mémoires pour ou contre la télévision à péage (TVP)  
Un fort pourcentage de mémoires (30%) n'a fait aucune recommandation pour ou contre l'avènement de la TVP (tableau 2). Il s'est toutefois dégagé une majorité contre la TVP parmi les autres mémoires.



# CHAPITRE V

## Description analytique des propositions

Aux 105 propositions qu'a reçues le Conseil à la suite de son invitation du 30 juin 1976, sont venues s'ajouter 35 nouvelles propositions et 41 autres mises à jour. Ainsi, au 13 juin 1977, jour de l'audience, le nombre des mémoires sur la télévision à péage atteignait 181. Les documents mis à jour ont été insérés aux mémoires présentés en premier lieu, et s'élevaient au total à 140. La description et l'analyse des pages suivantes sont faites à partir des renseignements que renferment les propositions.

Le Conseil a ainsi reçu 140 mémoires de groupes et particuliers d'intérêts et d'origines divers. Le tableau 1 donne l'origine des mémoires.

TABLEAU 1

\* AUTEURS DES MEMOIRES

Nombre de mémoires	Pourcentage de mémoires
--------------------	-------------------------

Particuliers		140	100%
Industrie	câblodiffuseurs	7	5
	radiodiffuseurs	21	15
	producteurs	16	11
	exploitants de services	3	2
	de télécommunication	4	3
Groupes	mixte		
	publics	13	9
	commerciaux	27	19
	gouvernementaux	3	2
autres		9	7
Total		140	100%

\* Remarque: Voir à l'annexe A la liste des intervenants qui ont comparu à l'audience, classés d'après l'origine des mémoires.

de distribution, à des entreprises de radiodiffusion titulaire de licences. Le Conseil a reçu 105 documents.

Cette analyse, a démontré que très peu de propositions répondaient à certaines questions fondamentales traitant de la composition et du rôle de la structure proposée pour contrôler la télévision à péage. En conséquence, le Conseil a demandé que les propositions soient mises à jour, puis a convoqué une audience publique le 13 juin 1977, date à laquelle les propositions révisées seraient de nouveau étudiées.

Le Conseil a reçu un total de 181 documents. Vingt-six organisations et particuliers ont comparu devant le Conseil.

"La télévision à péage canadienne sera-t-elle une autre canalisation qui servira à accentuer le drainage de nos ressources vers des industries étrangères de réalisation ou offrira-t-elle à l'industrie canadienne de réalisation des primes d'encouragement suffisantes?"

"Il est ressorti que ce problème principal dépasse la portée normale de la Loi sur la radiodiffusion publiée en 1968, étant donné que la structure du service des émissions de la télévision à péage aura un effet non seulement sur les câblodiffuseurs et sur les radiodiffuseurs, mais également sur toute la gamme des ressources canadiennes de réalisation d'émissions."

"Je vous prie de ne pas sous-estimer les observations qui ont été faites par Madame Sauvé et de ne pas conclure que l'introduction de la télévision à péage est considérée, purement et simplement, comme l'élargissement des possibilités de choix d'émissions de divertissement pour les abonnés."

"La déclaration du Ministre a une portée nationale qui va bien au-delà de la télévision à péage. Il faut la considérer, comme Mme Sauvé l'a expliquée précédemment, comme les assises d'une politique nationale de "sécurité culturelle" pour le Canada. En outre, le ministre des Communications a entrepris de partager avec ses collègues du Cabinet les inquiétudes qui se manifestent dans tout le pays au sujet des garanties qui sont offertes quant à la façon de trouver une structure de nature à mettre à profit la gamme complète de ressources culturelles et créatrices dont dispose le Canada dans le domaine de la réalisation."

"Il serait inexcusable de laisser passer une occasion d'adapter des systèmes techniques à un usage national par la restructuration consciente et dévouée de la radiodiffusion nationale et du système culturel."

"Je crois savoir que le Ministre et ses collègues du Cabinet souhaitent étudier à fond les conséquences nationales de l'organisation de la télévision à péage, non seulement pour la radiodiffusion mais aussi pour les autres organisations culturelles et créatrices au Canada."

Le 30 juin 1976, le Conseil a invité officiellement les intéressés à lui faire parvenir des propositions concernant la composition et le rôle d'une organisation, d'une institution ou d'une agence qui serait chargée de rassembler, de produire et d'acquérir des émissions de télévision à péage aux fins

"Mais la télévision à péage offre d'autres avantages. Elle pourrait éventuellement créer de nouveaux débouchés pour nos productions canadiennes, en particulier nos longs métrages... Il faudra pour cela concevoir une structure qui accroisse au maximum les avantages éventuels de la télévision à péage pour notre système de radiodiffusion et pour les téléspectateurs désireux d'obtenir un meilleur choix d'émissions."

"Premièrement, la structure choisie devra nous permettre de fournir une gamme d'émissions qui ne soit pas une simple répétition de la programmation actuelle-ment offerte par les radiodiffuseurs. Et cela devra se faire sans qu'il y ait détournement des émissions du système de radiodiffusion au profit de la télévision à péage. La réglementation permanente du système de radiodiffusion, y compris la réglementation de la télévision à péage par le CRTC, est absolument essentielle à la fourniture harmonieuse et ordonnée des services de télévision à tous les téléspectateurs canadiens."

"Deuxièmement, cette structure devra favoriser la production d'émissions canadiennes de haute qualité, susceptibles d'intéresser les Canadiens."

"Troisièmement, elle devra faire en sorte que soient produites au Canada des émissions destinées au marché international."

"Peu importe la méthode choisie pour livrer des signaux aux foyers, deux questions cruciales doivent être résolues. Quelle sera la programmation de la télévision à péage, et qui se chargera d'en assurer la production?"

"Le gouvernement devrait éventuellement décider si ce réseau sera une société privée jouissant d'un monopole étendu, ou une société publique, ou enfin une société mixte, regroupant à la fois le secteur privé et le secteur public."

"La venue de la télévision à péage représente un changement de structure fondamentale pour notre système canadien de radiodiffusion."

Insistant sur certains points du discours du ministre, Harry J. Boyle, Président du CRTC, déclarait:

"Nous nous sommes laissés guider par un aspect fondamental: le mandat de la Loi sur la radiodiffusion, publiée en 1968, nous prescrit de protéger et de raffermir le réseau canadien de radiodiffusion."



Introduction à la deuxième audience publique sur la télévision à péage de juin 1977.

Au début de 1976, l'industrie canadienne de la télévision par câble a réitéré ses demandes concernant l'introduction de la télévision à péage et ce, pour deux raisons principales: d'abord le succès évident de la télévision à péage aux États-Unis avait fait croître les espoirs d'avoir des systèmes de télévision à péage rentables au Canada; en second lieu, les exploitants de télévision par câble s'inquiétaient de la concurrence éventuelle de la télévision à péage en circuit fermé, opérant sans licence à l'intérieur de leur territoire autorisé. De plus, face à une baisse des taux de croissance, due à des niveaux de pénétration déjà élevés et à des systèmes non utilisés à pleine capacité, l'industrie de la télévision par câble voyait la télévision à péage comme un moyen nouveau d'ajouter des services pouvant susciter des revenus additionnels.

Le 2 juin 1976, le ministre des Communications et le président du CRTC faisaient des déclarations qui invitaient à repenser la question de la télévision à péage au Canada. Les extraits suivants de ces déclarations reflètent à la fois les préoccupations et les espoirs engendrés par la télévision à péage.

L'honorable Jeanne Sauvé, ministre des Communications déclarait:

"Je suis persuadée que la création de ce nouveau service (la télévision à péage) marquera un tournant majeur dans le développement de la radiodiffusion et que les structures du système tout entier en seront profondément modifiées."

"Nous devons faire en sorte qu'elle rapporte, partout au pays, un maximum d'avantages à tous les groupes intéressés à la radiodiffusion, et plus particulièrement aux radiodiffuseurs privés et publics, aux cablodiffuseurs, aux réalisateurs d'émissions."

"Pour l'heure, je voudrais m'arrêter aux divers avantages et inconvénients auxquels pourrait donner lieu, chez-nous, l'avènement de la télévision à péage. La première évidence est que la télévision à péage pourrait fort bien nous aider à résoudre le plus crucial des problèmes auxquels la radiodiffusion canadienne ait à faire face, celui du sous-développement de notre industrie canadienne de la production."

En décembre 1973, par suite des demandes de plusieurs titulaires de licences de télévision par câble désireux de présenter des films à leurs canaux communautaires, le Conseil en a refusé la permission dans un avis public, parce que cette activité soulevait en grande partie les mêmes questions que la télévision à péage.

En février 1975, le Conseil publiait un énoncé de politique portant sur la télévision à péage. Ce document décrivait les possibilités et problèmes envisagés par le Conseil et essayait de prévoir des mesures qui pourraient être introduites afin que la télévision à péage contribue aux objectifs de la radiodiffusion. Le Conseil déclarait qu'à moins d'élaborer des propositions favorisant ces objectifs, l'impact de la télévision à péage sur le système de la radiodiffusion canadienne pourrait être extrêmement néfaste.

L'audience publique de juin 1975 a étudié quarante mémoires sur la télévision à péage. Six provenaient de radiodiffuseurs qui jugeaient qu'il serait prématuré d'introduire le service des maintenant et qu'il aurait des conséquences dangereuses sur la radiodiffusion. Quatorze provenaient de cablodiffuseurs qui étaient favorables à son introduction le plus tôt possible. Sept provenaient de l'industrie de la production de programmes qui en arrivait à la conclusion que si la télévision à péage devait être introduite, elle devrait l'être dans le but de procurer aux producteurs les plus gros avantages financiers possibles et d'augmenter les possibilités de diffusion. Treize mémoires provenaient de groupes divers, par exemple, l'Association des consommateurs canadiens, la Ligue de la radiodiffusion canadienne, et indiquaient le peu d'enthousiasme envers le service de télévision à péage dans le grand public.

Dans son énoncé de politique publié en décembre 1975, le Conseil a indiqué que le système de la radiodiffusion canadienne était en train de s'adapter à de nouvelles politiques et pratiques et qu'il devrait pouvoir absorber ces changements avant de relever le défi éventuel lancé par l'introduction de la télévision à péage au Canada.

Le Conseil a toutefois indiqué qu'il était disposé à examiner individuellement les demandes soumises par des titulaires de télévision par câble en vue de l'introduction d'un service de télévision à péage (comme la télévision à péage dans les hôtels) dans des cas où il ne présente aucun danger pour le système de la radiodiffusion par ondes hertziennes. Le Conseil a également encouragé les parties intéressées à soumettre d'autres idées concernant la télévision à péage qui seraient conformes aux objectifs stipulés dans la Loi sur la radiodiffusion pour le système de la radiodiffusion canadienne.

Le CRTC et la télévision à péage

Le Conseil a reçu la première demande de service de télévision à péage en juillet 1970 de D. Rae Sutherland. La demande proposait de transmettre par ondes hertziennes un signal brouillé aux villes d'Edmonton, Regina et Saskatoon. Le Conseil en est toutefois venu à la conclusion que cette proposition, qui entraînait l'utilisation simultanée de diverses fréquences de radiodiffusion comportant des signaux brouillés de télévision des États-Unis, n'était pas conforme aux objectifs de la Loi sur la radiodiffusion.

Le Conseil a reçu la première demande de service de télévision à péage pour distribution par câble à domicile en 1972, de la société Rogers Cable TV Ltd. de Toronto. Cette compagnie proposait une combinaison de canaux de films et d'émissions spécialisées offerts sur bande moyenne, moyennant un supplément de tarif par canal. Trois canaux de films auraient présenté des longs métrages, des films d'art et de culture et des films en langues étrangères. Deux canaux d'émissions spécialisées, un pour les médecins et un autre pour les avocats et les comptables, auraient présenté de manière continue des émissions destinées à ces groupes. Le Conseil a différé l'étude de cette demande, aucune politique générale n'ayant à cette époque été élaborée.

Le Conseil a fait sa première déclaration publique sur la télévision à péage en octobre 1972. Il indiquait dans cette déclaration que la télévision à péage en était à un stade expérimental et qu'il était possible qu'à l'avenir un tel service puisse jouer un rôle important dans le développement de la radiodiffusion canadienne. Le Conseil invitait les parties intéressées à participer à la détermination de la "meilleure façon d'examiner à fond la question des services spéciaux de télévision comme partie intégrante du système de la radiodiffusion canadienne". Les propositions expérimentales présentées par des titulaires de licences seraient comprises dans cet examen si elles sont, de l'avis du Conseil, "à même de contribuer à la réalisation des politiques établies de radiodiffusion". Le Conseil indiquait clairement que si la télévision à péage était introduite au Canada, ce serait par l'intermédiaire de "titulaires de licences dans l'esprit de la Loi sur la radiodiffusion".

Cette déclaration eut pour conséquence la présentation de plusieurs propositions de télévision à péage de la part de radiodiffuseurs ou d'organismes indépendants désireux d'introduire ce service dans des grands centres urbains comme Toronto et Vancouver. Après avoir étudié ces propositions, le Conseil décida qu'aucune d'entre elles ne contribuait véritablement aux objectifs de la Loi sur la radiodiffusion.

En Septembre 1975, une filiale de Time-Life, Home Box Office, établissait un réseau de télévision à péage aux Etats-Unis en transmettant des émissions par l'intermédiaire de satellites. Ainsi, il fut possible de transmettre des émissions en direct et par conséquent d'augmenter dans une certaine mesure la commercialisation de la télévision à péage. Au 30 juin 1977, les entreprises de télévision à péage aux Etats-Unis offraient des émissions dans 11,085,800 foyers, soit près de 15% des foyers américains, et estimaient que 1,239,738 abonnés (soit 11.3% du marché) payaient environ \$9,875,312 par mois, soit un tarif mensuel moyen de \$7.96.



## CHAPITRE II

### Histoire de la télévision à péage

Bien que la télévision à péage soit considérée comme un phénomène récent, elle a en fait précédé la télévision commerciale. En 1937, la société Scophony Limited, prédécesseur de Skiatron Electronics and Television Corporation, a obtenu des brevets de télévision à péage pour un système à grand écran expérimenté d'abord en Grande-Bretagne, puis à New York l'année suivante.

Les premières expériences de télévision à péage radio-diffusées aux États-Unis ont été autorisées par la Federal Communications Commission (FCC) au début des années cinquante. Les essais effectués à New York et à Los Angeles l'ont été sur une période de deux ou trois mois et avaient un nombre limité d'abonnés. En 1952, la compagnie Zenith a demandé à la FCC d'approuver un service national de télévision à péage par abonnement à Hartford (Connecticut); cette demande fut finalement approuvée en 1962.

En 1960, la télévision à péage a été mise à l'essai au Canada à Etobicoke, en banlieue de Toronto. La société International Telemeter fournissait le système de câble avec retransmission en couleur, un choix de films, d'événements sportifs et d'émissions spéciales, et un système de paiement à "tirer", et la compagnie Famous Players Limited de Paramount fournissait des émissions. À son apogée, le système comptait environ 5,800 abonnés, mais vers la fin de la période d'essai de cinq ans, il n'y en avait plus qu'environ 2,500. Les revenus anticipés de ce projet pilote ont été rarement matérialisés et le système n'a jamais été profitable. On a donc mis fin à l'expérience en 1965.

La télévision à péage dans les hôtels a été introduite aux États-Unis en 1971 par Trans World Communications (TWC) et Computer Cinema de Computer Television. Au Canada, la télévision à péage dans les hôtels a été lancée en 1972 à Toronto par TWC. La société Rogers Telecommunications Limited a en 1975 acquis TWC, et fournit actuellement à 11,000 chambres de 20 hôtels de Toronto 8 à 10 films par mois à un tarif de \$4.50 par émission. À Vancouver, une filiale de Premier Cablevision Limited exploite un système de télévision à péage dans les hôtels depuis mars 1976.

La télévision à péage en circuit fermé, une forme de télévision à péage où le matériel d'émission et de réception est directement relié par un câble, des lignes téléphoniques ou des micro-ondes, est entrée en service en 1974 dans un immeuble en co-propriété de Toronto. Ce système offre 10 films par mois en deuxième présentation, à un prix approximatif de \$3.50 chacun.

"Le système de la radiodiffusion canadienne ne dispose pas des ressources nécessaires pour exploiter et soutenir sa propre industrie de production. Les sources actuelles de revenus, essentiellement publi-citaires, ne peuvent soutenir à elles seules un système global tel qu'il est actuellement constitué; elles n'ont d'ailleurs jamais pu le faire depuis les débuts de la radiodiffusion canadienne. Et de toute façon, la radiodiffusion ne devrait pas être seule à contribuer à ce développement. C'est une question qui touche tous les Canadiens et qui devrait obtenir leur plus grande attention."

"Une solution globale exige la coordination de tous les secteurs de l'industrie et du gouvernement, si l'on veut vraiment établir une industrie canadienne de production... Le Canada doit rapidement mettre au point une industrie de production de programmes exprimant à la fois la culture canadienne et la culture internationale. Sinon, nous n'aurons qu'un système techniquement évolué qui ne servira qu'à diffuser des émissions importées."

"Il est impérieux que les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent à tous les niveaux une politique fiscale et financière qui permette la création d'un milieu où l'utilisation et le développement des ressources créatrices canadiennes soient considérés le plus rapidement et le plus efficacement possible. La participation et la part de l'industrie sont indispensables au développement du talent et des autres ressources nécessaires à la production de programmes; c'est par des stimulants concrets que les gouvernements pourront le mieux s'assurer de ce concours."

C'est dans ce contexte de préoccupations historiques, de problèmes permanents et de politiques de radiodiffusion qu'il faut maintenant considérer l'introduction d'un service de télévision à péage.

La radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public, mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion;

Pour appliquer ces objectifs aux priorités opérationnelles, le Conseil a suivi les principes suivants, extraits de l'énoncé de politique du Conseil sur la télévision par câble de 1971:

"En raison de son mandat, le Conseil se doit de surveiller les ondes publiques, afin que le système de la radiodiffusion canadienne ne soit pas déséquilibré sous des pressions tournées technologiques et commerciales qui ne tiennent pas compte des objectifs sociaux, culturels, économiques et politiques du pays."

"La radiodiffusion canadienne devrait se fixer comme premier objectif d'atteindre un haut degré de perfection et d'excellence dans la qualité de ses émissions d'information, de divertissement et de culture. Elle devra offrir le plus vaste choix possible... Un des objectifs de la radiodiffusion canadienne devrait être d'encourager, au lieu de les réduire, une plus grande diversité, un choix plus abondant, une plus grande variété de sujets, d'opinions et d'idées. "Sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada", comme le dit la Loi, constitue bien un objectif positif qui, si on l'atteignait, augmenterait au lieu de le réduire l'éventail des opinions et des idées créatrices présentées aux Canadiens."

"Le système canadien devrait aussi être à l'affût des courants de pensées mondiaux et porter à la connaissance des Canadiens le défilé des idées nouvelles ainsi que des réalisations culturelles des autres pays. Il faudrait, le plus tôt possible, offrir à tous les Canadiens des services en langue française et en langue anglaise. Le Conseil n'a jamais dit et ne dira jamais que des émissions provenant d'autres pays, et en particulier des États-Unis, ne devraient pas entrer au Canada. D'abord, ce serait impossible, et puis ce n'est pas souhaitable."

Le Conseil a insisté sur les besoins de développer l'industrie canadienne de la production de programmes afin que la présence canadienne dans les émissions canadiennes soit nettement visible. Dans son énoncé de politique de 1971, le Conseil traitait du problème et des mesures qu'il faudrait prendre pour y remédier:



Ce problème ne se limite toutefois pas à la radio-diffusion. En effet, environ 95% de tous les films présentés dans les cinémas canadiens sont d'origine étrangère, et environ 75% des films utilisés dans les écoles canadiennes sont également d'origine étrangère.

La Loi sur la radiodiffusion de 1968 détaillée de façon éloquentes les objectifs auxquels le peuple canadien a souscrit, par l'intermédiaire de son Parlement, pour ratifier et sauvegarder la programmation canadienne.

Le Conseil a été créé afin de réglementer et de surveiller le système canadien, et de mettre en oeuvre certains objectifs, tels :

a) que les entreprises de radiodiffusion au Canada fount usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique, ci-après appelé le système de la radiodiffusion canadienne, comprenant des secteurs public et privé;

b) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et ratifier la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada.

d) que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et compréhensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et que la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres;

e) que tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles;

f) qu'il y aurait lieu d'assurer, par l'intermédiaire d'une corporation établie par le Parlement à cet effet, un service national de radiodiffusion dont la teneur et la nature soient principalement canadiennes.

h) que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de



concluait en soulignant qu'une "quantité énorme et disproportionnée de matériel provenant d'une seule source étrangère risque d'étouffer notre propre créativité au lieu de la stimuler".

En 1957, la Commission Fowler soulignait dans son rapport que l'expansion de la radiodiffusion canadienne demeurerait incertaine, et soulignait que "si une conscience et une identité canadiennes distinctes représentent un objectif national souhaitable, l'importation et la diffusion en masse de produits culturels américains étrangers sur le réseau de radiodiffusion sont plutôt indésirables." La deuxième enquête de la Commission Fowler, qui a fait l'objet d'un rapport en 1965, indiquait non seulement que la situation ne s'était guère améliorée mais que la Commission trouvait très inquiétant le nombre de plus en plus grand d'émissions de télévision américaines au Canada.

L'introduction et l'extension de la télévision par câble à partir du milieu des années soixante jusqu'à maintenant ont accentué la difficulté de maintenir une présence canadienne acceptable dans le système de la radiodiffusion. L'avènement de la télévision par câble a réduit encore davantage le nombre d'émissions canadiennes que regardent les Canadiens et les tentatives d'affecter des revenus de la télévision par câble aux producteurs de programmes afin d'encourager la création canadienne n'ont pas été remplies de succès.

Après un demi-siècle d'efforts, les statistiques démontrent à quel point les émissions américaines dominent la radiodiffusion au Canada:

A Vancouver, 80% de la programmation totale par câble est d'origine étrangère.

A Calgary, moins de 23% de la programmation totale par câble est d'origine canadienne.

Entre 20 heures et 23 heures, la proportion est encore plus faible, descendant jusqu'à 12%.

Aux heures de pointe (20 heures à 22 heures 30), pendant une semaine moyenne de la saison 1976-77, seulement 27% des émissions à l'horaire de quatre stations canadiennes privées (Toronto/Hamilton), étaient d'origine canadienne.

Au cours de l'automne 1976, pour toutes les stations canadiennes, 24% seulement du temps total passé à regarder la télévision entre 18 heures et 24 heures, a été consacré à regarder des émissions canadiennes.

La télévision à péage dans son contexte historique

La vaste étendue de notre pays, sa dualité linguistique et sa diversité géographique ont contribué dans une large mesure à déterminer le cours de son histoire. Mentionnons également la proximité géographique ainsi que le dynamisme culturel des Etats-Unis.

Depuis la confédération, un grand nombre d'études et de rapports ont souligné l'effet et l'importance de la présence américaine au Canada. Dans le domaine de la radio-diffusion et des arts en particulier, ces rapports ont conclu que les Canadiens doivent continuer à voir à ce que les services de radiodiffusion qui leur sont offerts reflètent la réalité canadienne par-dessus tout, du point de vue de leur caractère et de leur contenu.

Dès 1928, le gouvernement canadien a nommé une commission, la Commission Aird, qui a étudié l'état de la radio au Canada. Dans son rapport, la Commission affirmait que la radio "pourrait contribuer dans une vaste mesure à créer une conscience et une unité nationales". Toutefois, étant donné qu'un nombre croissant d'émissions qui sont diffusées au pays sont réalisées à l'extérieur du Canada, "la pensée, les idéaux et les opinions des Canadiens, et en particulier des jeunes Canadiens, sont formés à l'image d'une réalité qui n'est pas la nôtre."

Parlant du projet de loi qui a créé la Commission canadienne de la radiodiffusion en 1932, le Premier Ministre Bennett exprimait l'inquiétude du gouvernement de voir l'unité nationale souffrir si la radio n'était pas contrôlée de façon adéquate. Il déclarait notamment:

Le Canada doit s'assurer le contrôle complet de la radiodiffusion provenant de sources canadiennes, sans intervention ou influence étrangère. Sans ce contrôle, la radiodiffusion ne pourra jamais devenir un agent important dans la communication de sujets d'intérêt national et la diffusion de la pensée et des idéaux de la nation, et, sans ce contrôle, elle ne pourra jamais constituer le moyen de développer et de maintenir l'esprit national et de renforcer encore davantage l'unité nationale.

Près de deux décennies plus tard, la Commission royale Massey chargée d'étudier la situation des arts, des lettres et des sciences, y compris la radiodiffusion, déclarait: "L'intrusion américaine par les films, la radio et les périodiques est redoutable" et signalait qu'un grand nombre d'émissions de radio destinées au marché canadien "n'ont en fait rien à voir avec le Canada ou les conditions canadiennes". La Commission



# TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	
CHAPITRE I :	La télévision à péage dans son contexte historique. 1
CHAPITRE II :	Histoire de la télévision à péage. 6
CHAPITRE III :	Le CRTC et la télévision à péage. 8
CHAPITRE IV :	Introduction à la deuxième audience publique sur la télévision à péage juin 1977. 10
CHAPITRE V :	Description analytique des propositions. 14
CHAPITRE VI :	Conclusion. 34
CHAPITRE VII :	Planification d'une politique de télévision à péage au Canada.
	(1) Objectifs pour une politique canadienne de la télévision à péage. 40
	(2) Principes directeurs pour la télévision à péage. 41
	(3) Recommandations pour la télévision à péage. 58
PAGE	





CONFIDENTIEL

JUSQU'AU 13 MARS 1978  
DATE DE PUBLICATION

RAPPORT SUR LA

TELEVISION A PEAGE

Ce rapport analyse les problèmes reliés à l'introduction éventuelle de la télévision à péage au Canada. Le rapport revoie le contexte historique dans lequel on doit situer les discussions en cours sur la télévision à péage. Il contient aussi une description analytique des plus récentes propositions concernant un système de télévision à péage au Canada; il souligne les conclusions du Conseil à l'heure actuelle et énumère les lignes directrices qui pourront guider l'introduction future de la télévision à péage.

Mars 1978.











